



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Evaluación de costo-efectividad del piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias (EAT) del programa JUNTOS en relación al Esquema Regular de Transferencias¹

El esquema regular de transferencias de JUNTOS es más costo efectivo

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

Los resultados del estudio “Análisis de costo-efectividad del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias de Incentivos Monetarios del Programa JUNTOS” muestran que el esquema de transferencia diferenciado por miembro objetivo (EAT) genera impactos similares, en el cumplimiento de corresponsabilidades del Programa, así como en variables de capital humano de mediano plazo (como el estado de salud y nutrición), con respecto al esquema de transferencia regular (EBT). Sin embargo, debido a que el costo operativo incurrido por el esquema EAT fue ligeramente mayor que los costos del EBT, el estudio concluye que el EBT es más costo-efectivo que el EAT. No obstante, una mayor proporción de los hogares EAT con respecto a los hogares EBT considera que su calidad de vida mejoró gracias a JUNTOS. Se debe precisar, que el esquema alternativo evaluado es uno de los muchos esquemas posibles.

Recomendaciones

El Programa JUNTOS deberá:

- Mantener el esquema actual de pago único por ser igualmente efectivo y menos costoso.
- Propiciar que los hogares de JUNTOS cumplan con sus corresponsabilidades con una alta efectividad a relativamente cero costo, a través del uso de incentivos basados en la economía del comportamiento.

¹Documento elaborado en base a la evaluación “Análisis de costo-efectividad del Piloto de Esquemas Alternativos de Transferencias de Incentivos Monetarios del Programa JUNTOS”, a cargo de Alan Sánchez, encargado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, con el financiamiento del Banco Mundial.



Introducción

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; y generar capital humano dentro de los hogares en situación de pobreza extrema, en un marco de corresponsabilidad hogar – Estado. 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, 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.

A pesar de los resultados positivos encontrados en diversas evaluaciones, no es claro que el esquema de transferencia actual (Esquema Básico de Transferencia, EBT) de JUNTOS sea el más efectivo y eficiente para incentivar el cumplimiento de las corresponsabilidades y alcanzar así los objetivos esperados del Programa. La literatura internacional indica que las diferencias en los esquemas de transferencia pueden tener impactos diferenciados en variables de interés como la asistencia, matrícula y deserción escolar de la población objetivo (Saavedra y García, 2012).

Por ello, a partir del año 2010, el programa JUNTOS inició acciones para desarrollar pruebas pilotos de esquemas alternativos de pago diferenciado en nuevos distritos. Es así que en el 2011 el Programa formalizó la implementación de un Piloto de Esquema Alternativo de Transferencias (EAT) en 12 distritos de los departamentos de Arequipa, Ica, Lambayeque, Lima y Ucayali.

Metodología

El levantamiento de información de línea de base se realizó entre octubre y noviembre de 2012 en 12 distritos de los departamentos de Arequipa, Ica, Lambayeque, Lima Provincias y Ucayali, obteniéndose un total de 1,855 hogares encuestados pertenecientes a 102 localidades. Estas localidades, a la fecha de la realización de la línea de base, no tenían usuarios del Programa.

Asimismo, la empresa consultora encargada del estudio de línea de base indicó qué localidades recibirían el esquema regular (EBT) y cuáles el esquema diferenciado por miembros objetivo (EAT). Para ello, se realizó un sorteo de tal manera que 53 localidades fueron asignadas aleatoriamente para recibir el EBT y las 49 localidades restantes fueron asignadas al EAT.

Luego de culminado el recojo de información de línea de base, de acuerdo al esquema de pago asignado, el programa JUNTOS comenzó a abonar la transferencia a los hogares afiliados el mes de mayo de 2013, por un periodo de 3 años –periodo de duración del piloto–, luego de lo cual debió levantarse la línea de seguimiento y realizarse su respectiva evaluación de impacto. No obstante, el Piloto se amplió hasta diciembre de 2015.

Una vez transcurridos los 3 años programados para el Piloto, el programa JUNTOS contrató los servicios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para el recojo de

información de línea de seguimiento de los hogares considerados en el estudio. El trabajo de campo se realizó entre abril y junio de 2016.

De los 1,855 hogares identificados para la línea de base, se logró encuestar, en esta oportunidad, a 1,655 hogares, es decir el 89% de la muestra panel.

Para esta evaluación, se aprovechó la asignación aleatoria del esquema de pago al cual sería afiliado cada hogar de la muestra y la data panel a nivel de hogares, para aplicar la estrategia de diferencias en diferencias con efectos fijos a nivel de distritos.

Esta estrategia consiste en comparar los cambios en el tiempo de los hogares/individuos que fueron afiliados al esquema EAT con los cambios en el tiempo de los hogares/individuos EBT, aislando de la influencia de otros factores que podrían impactar sobre los indicadores de resultado de interés y, asimismo, reconociendo la heterogeneidad no observable a nivel de distritos que es invariante en el tiempo (efectos fijos a nivel de distritos).

Para interpretar estos resultados como causales con la estrategia empleada, el supuesto fundamental es que en ausencia del Piloto los indicadores de resultado de interés de los hogares que serían afiliados al EAT seguirían la misma tendencia que los hogares EBT.

Resultados

No hay diferencias discernibles en los impactos de corto plazo ni en el cumplimiento de las corresponsabilidades entre ambos esquemas de transferencias.

Para los 87 indicadores evaluados (indicadores de corresponsabilidad, efecto y de impacto), en pocos casos se encuentra que los hogares EAT están “mejor” que con el EBT, pues en la gran mayoría de indicadores evaluados no se muestran impactos estadísticamente significativos y deseados.

En otras palabras, el esquema EBT y el EAT son igual de efectivos en alcanzar los objetivos del Programa. Para validar los resultados obtenidos anteriormente e identificar si parte del impacto se debe a las mayores transferencias entregadas en EAT, se realizaron estimaciones desagregadas según las transferencias esperadas de los hogares. En este sentido, se esperaba que en el subgrupo de hogares EAT con transferencia esperada superior a los S/. 200 (familias “grandes”) se vean más incentivados a cumplir con las corresponsabilidades que los hogares EBT (efecto ingreso), ya que estos últimos pueden recibir como máximo S/. 200 mientras que los primeros pueden recibir más que eso.

Del mismo modo, se espera que para este grupo se encuentre más impactos marginales deseados y de mayor magnitud sobre los indicadores de efecto y de impacto. Lo opuesto se espera del subgrupo de hogares que tienen una transferencia esperada menor a S/. 200. En este subgrupo, los hogares EAT recibirían menos que los hogares EBT y, por lo tanto, existiría un menor impacto marginal en los indicadores de pobreza, educación y salud. No obstante, el análisis econométrico no arroja evidencia que sugiera que los “hogares grandes” estén mejor con EAT. Si bien se observa un mayor número de impactos deseados y de mayor magnitud en estos hogares, el número de indicadores afectados es limitado.



No hay evidencia de que los hogares EAT sean selectivos en el cumplimiento de sus corresponsabilidades.

Una primera hipótesis para evaluar la razón por la cual el esquema EAT no genera mayores impactos con respecto al EBT, es que los hogares EAT podrían cumplir un número de corresponsabilidades que les permita asegurar una transferencia mínima mensual (probablemente aquellas que tienen un “costo bajo” de cumplimiento), y dejar de cumplir el resto (probablemente aquellas con un “costo alto” de cumplimiento). No obstante, utilizando información de los Padrones de Hogares del Programa en el ámbito de este Piloto, el análisis sugiere que los hogares EAT no “discriminan” sus corresponsabilidades, debido a que el porcentaje de cumplimiento de corresponsabilidades es similar al de los hogares EBT para casi cualquier nivel de transferencia monetaria potencial.

No es posible conocer si el monto asignado a cada corresponsabilidad no fue lo suficientemente grande como para generar el cambio deseado en el comportamiento de las familias.

Una segunda hipótesis para evaluar por qué el esquema EAT no genera mayores impactos con respecto al EBT podría deberse a que los montos asignados no son lo suficientemente atractivos (o no cubren el costo de oportunidad de cumplir cada corresponsabilidad) para que los hogares cumplan más sus corresponsabilidades. Aunque este aspecto es de interés, no fue posible testear esta hipótesis con la información disponible.

No hay evidencia de que los hogares EAT estén usando principalmente las transferencias monetarias recibidas en actividades productivas, que dejan de lado los gastos en alimentación, salud y educación de los hijos.

Una tercera hipótesis para evaluar por qué el esquema EAT no genera mayores impactos con respecto al EBT, es que los hogares EAT gastan una mayor proporción de sus transferencias en actividades productivas. No obstante, al evaluar el impacto marginal de EAT sobre EBT en lo que se refiere a gasto del hogar, excluyendo alimentos, salud y educación, no se encuentra ningún efecto, ni para el promedio ni al distinguir entre hogares “grandes” y “pequeños”. Esto parece señalar que no hay evidencia que los hogares EAT estén gastando en algo distinto al capital humano de sus hijos.

El presente estudio presenta problemas de “potencia estadística”, lo cual implica que aun cuando el EAT tenga impactos diferenciados sobre el EBT, no son posibles detectarlos dado el tamaño de muestra disponible.

Una cuarta hipótesis para evaluar el por qué el esquema EAT no genera mayores impactos está relacionado a la potencia estadística de la muestra para detectar efectos. En este sentido, si los efectos mínimos detectables del impacto marginal de EAT con respecto al EBT son muy pequeños, los tamaños de muestra requeridos podrían ser mayores a lo disponible.

El análisis muestra que en casi todas las variables el poder estadístico está muy por debajo del 80%, límite comúnmente aceptable por la literatura.

Dado que se encuentra 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. En este sentido, y dado que ambos esquemas son igualmente efectivos en alcanzar los objetivos del Programa, y a la vez EAT es más costoso que EBT, se concluye que EBT es más costo-efectivo que EAT. En otras palabras, con EAT se obtienen los mismos impactos positivos que el esquema actual de JUNTOS (EBT) pero a un costo mayor. Por ello, no se recomienda escalar este diseño de esquema de pago diferenciado en particular.

Los hogares EAT reportan mayores niveles de satisfacción con el programa que los hogares EBT. Específicamente, una mayor proporción de los hogares EAT con respecto de los EBT creen que su calidad de vida mejoró gracias a JUNTOS.

Al utilizar la encuesta de Percepciones del Programa JUNTOS aplicada en la línea de seguimiento, el análisis muestra el porcentaje de usuarios que consideran que su calidad de vida mejoró desde que ingresaron al programa es mayor entre los usuarios EAT (63%) que entre los usuarios EBT (59%). Esta diferencia es estadísticamente significativa.

Al distinguir según el monto potencial de la transferencia a recibir, los resultados muestran que para los “hogares grandes” una mayor proporción que cree que su vida mejoró gracias al programa entre los que reciben EAT (64%) que entre los EBT (56%).

Al indagar sobre las razones de los cambios en calidad de vida, las familias perciben que las mejoras en la alimentación y en la compra de útiles han sido las principales causas.

El porcentaje de usuarios que consideran que la mejora en la calidad de vida de su hogar se dio a través de “mejor alimentación” es mayor entre los EAT (51%) que entre los EBT (41%). Además, el porcentaje de usuarios que consideran que la mejora en la calidad de vida de su hogar se dio debido a que permitió la compra de útiles escolares, es mayor entre los EAT (46%) que entre los EBT (40%). Ambas diferencias son estadísticamente significativas.

Los usuarios EAT tienden a mostrarse de acuerdo con las condicionalidades del programa en mayor proporción que sus pares EBT, especialmente en lo referido a educación y salud.

El porcentaje de usuarios que estuvieron de acuerdo con la condición de “tener como máximo 6 inasistencias en un bimestre” es de 67% entre los EAT, mayor en 5 puntos porcentuales (p.p.) que la observada entre los EBT (62%). Asimismo, el 95% de hogares EAT que estuvieron de acuerdo con la condición de “asistir al establecimiento de salud” es de 95% entre los EAT, mayor en 3 p.p. que la observada entre los EBT (92%). La diferencia es estadísticamente significativa en ambos casos. No obstante, el nivel de acuerdo a la condición de asistir al CRED es similar para los usuarios EAT y para los usuarios EBT.



Una mayor proporción de usuarios EBT perciben favorablemente las mejoras en los servicios de educación y salud que los usuarios EAT.

El porcentaje de usuarios que consideran que sus hijos reciben una mejor educación desde que inició el Piloto es menor entre los usuarios EAT (81%) que entre los usuarios EBT (87%). De igual forma, el porcentaje de usuarios que consideran que el servicio de los establecimientos de salud ha mejorado desde que inició el piloto es menor entre los usuarios EAT (78%) que entre los usuarios EBT (84%). Ambas diferencias son significativas.

Conclusiones

El Esquema de Transferencia Regular es más costo-efectivo que el Esquema Alternativo de Transferencia, pues no existen diferencias sistemáticas en una serie de indicadores de consumo, pobreza, salud, educación y nutrición. Entre ambos esquemas, el EAT es más costoso que el EBT. No obstante, una mayor proporción de los hogares EAT con respecto a los hogares EBT considera que su calidad de vida mejoró gracias a JUNTOS.

Recomendaciones

De diseño:

- Mantener el esquema actual (de pago único) por ser igualmente efectivo y menos costoso que el esquema alternativo (de pago diferenciado).
- Diseñar y evaluar esquemas alternativos de transferencia condicionada en el futuro:
Hay tres elementos que se deberían tener en cuenta: (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 de miembros 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.

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. Normalmente, el incentivo monetario va dirigido a la madre, que junto con el padre, toma las decisiones de qué hacer con la transferencia. Probablemente, se deberían considerar asignar algunas de las transferencias a otros miembros, más allá de la madre, como a los adolescentes, por ejemplo.

De implementación:

- Incentivar a los hogares a cumplir sus corresponsabilidades con una alta efectividad a relativamente cero costo (por ejemplo, mensajes de texto a usuarias que cuentan con celular), según lo sugiere la literatura en economía del comportamiento. Podría pensarse también en ciertos eventos que incentiven el uso de los servicios de salud, como ferias de salud alrededor de los días de pago o mejorar la relación profesores-padres de familia en el sistema educativo (como, por ejemplo, hacer reuniones de padres de familia para discutir los progresos escolares de sus hijos alrededor de los días de pago).

