



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Viceministerio
de Políticas
y Evaluación Social

Dirección General
de Seguimiento
y Evaluación

*“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”
“Año de la Consolidación del Mar de Grau”*

Nota metodológica de la Evaluación del Proceso De Afiliación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres- JUNTOS ¹

**Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)
Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPES)
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**

Lima, marzo de 2014

¹ Esta nota metodológica ha sido elaborada por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El equipo agradece a los funcionarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS, así como al equipo de la Dirección de Evaluación de Políticas Sociales de la DGSE.

ÍNDICE

I.	FUNDAMENTACION.....	3
II.	OBJETIVOS.....	4
III.	DESCRIPCION DEL PROGRAMA	5
IV.	ESTRATEGIA DE LA EVALUACION.....	8
1.	Marco conceptual.....	8
2.	Aproximación metodológica.....	10
V.	ALCANCE DE LA EVALUACION.....	13
VI.	TEMAS DE INVESTIGACION.....	13
VII.	CRONOGRAMA, PRINCIPALES ACTIVIDADES Y RESPONSABLES.....	16
VIII.	RECURSOS	16
IX.	BIBLIOGRAFIA	18

NOTA METODOLOGICA DE LA EVALUACION DEL PROCESO DE AFILIACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES- JUNTOS

I. FUNDAMENTACION

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado en octubre de 2011, tiene por finalidad mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil². Para cumplir con este objetivo, el MIDIS cumple un doble rol: rector y gestor. Desde su rol rector, el MIDIS formula, dirige y planifica las políticas de desarrollo e inclusión social, así como el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social, en los niveles nacional, regional y local. Desde su rol gestor, el MIDIS es responsable de cinco programas sociales: Cuna Más, FONCODES, JUNTOS, Pensión 65 y Qali Warma.

En este sentido y como parte de los compromisos asumidos hacia el logro de resultados claros y sostenibles en la lucha contra la pobreza, el MIDIS impulsa la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación de sus políticas, planes, programas y proyectos, centrados en la gestión de la evidencia. Los objetivos, roles, y responsabilidades de los actores que intervienen en estos procesos, así como las herramientas y procedimientos generales de los sistemas de seguimiento y evaluación, están definidos en los *Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del MIDIS*, elaborados por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE), del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social³.

La DGSE es el órgano de línea encargado de evaluar y ejecutar el seguimiento a las políticas y programas en materia de desarrollo e inclusión social del MIDIS. En coordinación con los programas sociales, órganos y unidades orgánicas del MIDIS prepara el *Plan Anual de Evaluaciones*, que para el año 2013 incluye el desarrollo de una evaluación específica del rol de las madres líderes en los procesos operativos del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS. Programa creado el seis de abril del 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, cuya finalidad es ejecutar transferencias directas en beneficios de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa facilita a las familias beneficiarias, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición y educación, orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno-infantil, y la escolaridad sin deserción⁴.

Desde enero de 2012, el programa JUNTOS se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A diciembre de 2012, el programa atendió a 1,011 distritos en situación de pobreza y pobreza extrema, transfiriendo incentivos monetarios a 619,723 hogares que cumplieron sus corresponsabilidades (95.4% de un total de 649,553 hogares adscritos).

² Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

³ Resolución Ministerial N° 192-2012-MIDIS, del 23 de octubre de 2012, que aprueba la Directiva N° 007-2012-MIDIS, *Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*.

⁴ Decreto Supremo N° 062-2005-PCM; y Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, que modifica diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”. La Directiva mencionaba además entre las prestaciones otorgadas por el programa la prestación de identidad, que actualmente no es parte de las prestaciones ofrecidas por JUNTOS.

En el marco de la programación de metas y actividades para el año 2013, el Programa tiene como orientación de política el cierre de brechas de cobertura en los departamentos donde opera, además de la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades que se constituye desde ahora en el eje central de la intervención. Para cumplir con lo primero, durante el año 2013, JUNTOS tiene previsto ampliar su cobertura en los distritos donde se registra la mayor sub-cobertura y, además, ingresar a operar en nuevos distritos, teniendo como meta llegar a 1,110 distritos y 897,986 hogares adscritos o afiliados para fines de 2013 (lo cual implicaba un incremento del 38% en el número de hogares afiliados). A diciembre de 2013, el programa atendió a 1,109 distritos y 721,403 hogares adscritos lo que implica un incremento menor a la meta 2013 en 26.9 puntos porcentuales.

En tal sentido, el MIDIS ha visto como necesario llevar a cabo un estudio del proceso de afiliación del programa JUNTOS, y, de ser el caso, proponer mejoras en los sub procesos de afiliación. Los resultados del estudio brindarán información e instrumentos útiles para incrementar la eficiencia y eficacia de JUNTOS.

II. OBJETIVOS

El objetivo general del estudio es evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa, y evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente.

Para efectos de la presente evaluación, se entenderá por proceso eficaz aquel que logra cumplir las metas previstas para los objetivos planteados y por eficiente, a aquel que logra lo anterior con el menor número posible de procedimientos y el menor uso posible de recursos: personal, tiempo, recursos financieros, etc.

La evaluación se desarrollará en 6 distritos del Programa JUNTOS, dos por cada región natural (costa, sierra, selva), dentro del ámbito de expansión programado para el primer semestre de 2014. Se propone, de manera preliminar, que el trabajo se realice en las Unidades Territoriales de: Loreto-Yurimaguas, Amazonas-Condorcanqui, Huancavelica, Puno, La Libertad y Piura. Sin embargo, la selección del ámbito definitivo se hará en función al avance del cronograma de implementación y en coordinación con el equipo técnico de JUNTOS y la DGSE.

Los objetivos específicos del estudio son:

1. Proponer un conjunto de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación y sus procedimientos, y calcular su valor.
2. Evaluar el proceso de afiliación y sus procedimientos, así como las estrategias y mecanismos de acción -formales y no formales- utilizados, identificando los contextos en los cuales los mecanismos no formales tienen una mayor contribución.
3. Revisar los sistemas de información actualmente usados por el Programa en el proceso de afiliación y determinar si permiten contar con información clara, transparente, de calidad y oportuna, y si contribuye a una gestión eficiente y eficaz del mismo proceso.
4. Identificar los aspectos que afectan, de manera positiva o negativa, el proceso de afiliación y sus procedimientos, entre los cuales se deben considerar las características socio-culturales de las poblaciones, y brindar recomendaciones técnicamente viables para mejorar su desempeño.

III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), es un Programa de transferencias monetarias condicionadas, creado el 7 de abril del 2005 mediante el Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, y adscrito al MIDIS desde enero de 2012, cuya misión es generar capital humano en hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema en corresponsabilidad con el Estado, mediante la entrega de transferencias monetarias condicionadas al uso de servicios de salud – nutrición y educación, bajo un enfoque de restitución de derechos básicos; así como la participación organizada y la vigilancia de los actores locales. El programa busca contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, especialmente de las generaciones futuras orientado su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza⁵.

En este sentido son funciones generales del programa:

- a) Incentivar y facilitar a los hogares el acceso a los servicios de salud-nutrición y educación, con su participación y compromiso voluntario, orientados a mejorar la salud y nutrición preventiva materna infantil y la escolaridad sin deserción.
- b) Entregar incentivos monetarios, mediante transferencias directas en beneficio de los hogares en condición de pobreza, priorizando progresivamente su intervención en los hogares rurales a nivel nacional.

La población objetivo de JUNTOS son los hogares integrados por gestantes, niños y niñas, adolescentes y/o jóvenes en condición de pobreza, a nivel nacional. Los hogares con niños y niñas, adolescentes y/o jóvenes forman parte del programa hasta que estos terminan la secundaria o cumplan 19 años edad⁶. Los hogares participantes del programa deben cumplir con los siguientes requisitos⁷:

- a) Haber recibido la clasificación de pobre o pobre extremo del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del MIDIS.
- b) Vivir por más de 6 meses en el distrito donde interviene el programa.
- c) Existencia de una gestante y/o un niño/ adolescente o joven entre los 0 y 19 años.
- d) Representante del hogar debe contar con su DNI vigente.
- e) Declarar la institución educativa y/o establecimiento de salud donde el hogar cumplirá con los compromisos de corresponsabilidad de salud y educación.
- f) Firmar un acuerdo de compromiso, declaración jurada y formato de afiliación.

Según la Resolución Ministerial N° 181-2013-MIDIS, del 29 de agosto de 2013, a través de la cual se aprueba la modificación del Manual de Operaciones JUNTOS, los procesos operativos del programa estarían definidos por⁸:

⁵ Resolución Ministerial N° 181-2013-MIDIS, del 29 de agosto de 2013, a través de la cual se aprueba la modificación del Manual de Operaciones de JUNTOS.

⁶ Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS.

⁷ Ver: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/component/content/article?id=91>.

⁸ Otros procesos importantes definidos en el Manual de Operaciones de JUNTOS serían: los Procesos Estratégicos del Programa (que incluiría los procesos de planeamiento y presupuesto; procesos de organización y métodos; procesos de inversión pública; y, procesos de seguimiento y evaluación); los Procesos de Gestión de Calidad (proceso de gestión de calidad; y procesos de orientación y atención al usuario); Procesos de Soporte y Apoyo (procesos de comunicación e imagen; procesos de recursos humanos; procesos de tecnología de la información; y, procesos de administración y finanzas).

- **Proceso de afiliación:** corresponde a la validación de la relación de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema proporcionada por el SISFOH, y la afiliación formal de los hogares a JUNTOS. Una vez recibida la relación de los posibles hogares de parte del SISFOH, la relación es depurada y presentada a las Asambleas Comunales de Validación (ACV), a fin de que los ciudadanos participen y expresen si los hogares en mención cumplen con los criterios de clasificación del programa. La formalización del proceso de afiliación termina con la entrega del DNI de los representantes de los hogares a ser afiliados, quienes además deberán firmar una declaración jurada, y un acuerdo de compromiso, así como informar el centro educativo y el establecimiento de salud donde se cumplirán las corresponsabilidades. La información proporcionada pasa a formar parte del padrón de hogares afiliados.
- **Proceso de mantenimiento del padrón de hogares:** consiste en registrar la información acerca de los cambios del estado de los hogares y sus miembros objetivo, además de los cambios que derivan de las operaciones del programa.
- **Proceso de verificación de cumplimiento de corresponsabilidades:** corresponde el proceso por el cual se verifica el cumplimiento de corresponsabilidades de parte de los hogares afiliados a JUNTOS, según el padrón de hogares actualizado.
- **Proceso de apoyo familiar:** es el proceso que brinda orientación e información a los hogares para el aprovechamiento efectivo de las oportunidades y beneficios que ofrece el cumplimiento de corresponsabilidades. Comprende las actividades de selección de hogares, orientación directa, e información sobre los servicios de atención especializada. Se brinda durante el desarrollo de las sesiones de apoyo grupal y las visitas domiciliarias.
- **Proceso de liquidación y transferencia de incentivos monetarios condicionados:** corresponde al proceso de consolidación de los procesos de afiliación, mantenimiento de padrón y verificación de corresponsabilidades. El programa asigna el valor del incentivo monetario por hogar y el valor total de la transferencia monetaria para el periodo. Se emite la Resolución de Dirección Ejecutiva con la que se autoriza la transferencia monetaria; y se instruye a la entidad pagadora el realizar el abono del incentivo monetario condicionado en las cuentas individuales de los titulares de cada hogar.
- **Proceso de servicio para el retiro del incentivo monetario:** proceso ejecutado a través de la entidad pagadora. Consiste en realizar las gestiones necesarias para facilitar la disponibilidad de puntos de pago a fin de que el titular del hogar pueda realizar el retiro del incentivo monetario.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE AFILIACIÓN

En el marco del Manual de Operaciones de JUNTOS, aprobado por la Resolución Ministerial N° 176-2012-MIDIS y la Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 45-2013-MIDIS/PNADP-DE, se aprobó la Directiva del Proceso de Afiliación, la misma que tiene por objeto establecer normas, sub procesos, procedimientos y responsabilidades para determinar la adscripción de los hogares elegibles con oferta de servicios al programa JUNTOS.

El proceso de afiliación se divide en cuatro etapas:

1. Obtención de los hogares elegibles

Para contar con la relación formal de los hogares elegibles se llevan a cabo dos procesos:

Proceso regular, se cuenta con el PGH proporcionado por el SISFOH. Luego de que la UTI (Unidad de Tecnología de la Información) remite a la UOAL la relación de hogares que cumplen con los criterios de elegibilidad, se realiza la programación de las ACV por parte de las Unidades Territoriales (UT).

Proceso por demanda, son los hogares que no están registrados en el PGH y que se acercan debidamente a las ACV y realizan una validación comunitaria sobre los criterios categóricos. Luego de la validación, la UT remite a la UOAL, la relación de los hogares que cumplen con los criterios categóricos y han completado su formato de pre afiliación. Se envía dicha documentación al SISFOH que es el encargado de validarla y actualizar el PGH actualizado con los nuevos afiliados.

Los requisitos para la afiliación son: La titular cuenta con un DNI vigente; la titular gestante indica el EESS donde realiza o realizará sus controles de acuerdo al ciclo de vida de los miembros objetivos han indicado el establecimiento de salud (0 a 3 años) y/o las IIEE de todos sus miembros en edad escolar (3 años a 19 años); cuenta con el acuerdo de compromiso, declaración jurada y el formato de afiliación, firmados y con huella digital del titular.

2. Formalización de la afiliación

Luego de que el hogar ha sido validado e ingresa al PGH, el gestor local entrega la documentación completa que conforma el legajo del hogar para su archivo, digitalización y registro en el módulo de inventario del Sistema de Información de Transferencias Condicionadas de JUNTOS (SITC JUNTOS).

El Coordinador Técnico Zonal (CTZ) verifica el legajo y se lo entrega al administrador de la UT. Al finalizar el proceso de afiliación el gestor de información (GI) de la UT genera un reporte de nuevos hogares afiliados.

3. Verificación de la permanencia en el programa.

Para permanecer en el programa, el hogar debe mantener los criterios de permanencia: mantener condición socioeconómica; mantener criterios categóricos; cumplimiento de corresponsabilidades, otros (renuncia, muerte, etc.).

El programa emite un listado de hogares que pierden su condición de afiliación, indicando el motivo.

La reincorporación de un hogar procede si el motivo de pérdida de condición de afiliado fue por algún criterio categórico y el hogar la recupera.

La suspensión de los hogares se realiza cuando el titular no mantiene vigente su DNI, y el hogar no ha comunicado el sector en el que uno o más miembros objetivo cumplirán su corresponsabilidad o la incumpliese.

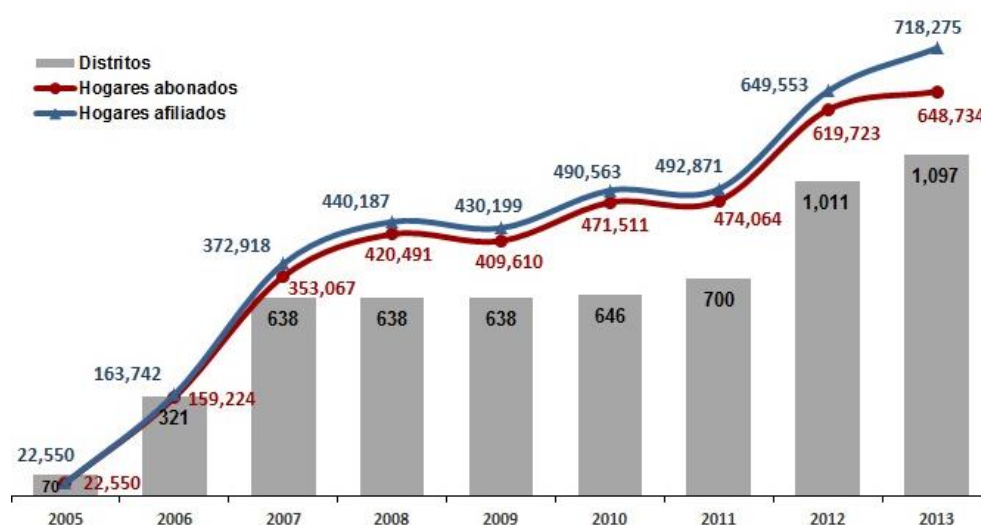
4. Monitoreo y supervisión.

Las actividades de monitoreo y supervisión se realizan en cada período de verificación. El monitoreo es transversal y es realizado en gabinete por la UOAL y las UT del programa, se utilizan principalmente los reportes e indicadores de los miembros objetivo y los hogares usuarios de la base de datos.

El sistema de supervisión de la UOAL promueve procedimientos y criterios aplicados por las UT para cumplir con las normas que rigen el proceso y obtenga resultados que reflejen la realidad de los hogares afiliados. La supervisión de los gestores locales será realizada por los CTZ, en una segunda etapa la UOAL supervisa a los CTZ.

Según se ha señalado, el proceso de afiliación se inicia con la identificación de hogares elegibles en base a la focalización realizada por el SISFOH, verificando que dichos hogares potencialmente elegibles cumplan los criterios y requisitos de afiliación del programa, para ser parte del padrón de hogares afiliados. Es por ello importante mencionar cuáles son las funciones de dicha instancia. Desde su creación en el año 2005, los usuarios del programa JUNTOS han crecido de forma sustancia como se observa en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Evolución de Hogares abonados del Programa JUNTOS, 2005-2013



Fuente: Sistema de Información de Transferencias Condicionadas - SITC JUNTOS

IV. ESTRATEGIA DE LA EVALUACION

1. Marco conceptual

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), constituyen actualmente una importante modalidad para la reducción de la pobreza en los países de la región (PNUD, 2010). Los PTC consisten en la transferencia de dinero a familias en extrema pobreza con la condición de que cumplan ciertas corresponsabilidades en la mejora de su nutrición y el acceso a servicios públicos de educación y salud, contribuyendo así a la generación de capital humano (Rangel, 2011), en el mediano y largo plazo.

En los PTCs el proceso de afiliación comprende la focalización geográfica y de hogares y en algunos casos solo la última (Fiszbein y Schady 2009). Es el Programa JUNTOS de Perú la única evidencia de PTCs que incluye una validación comunal como parte del proceso de focalización. El proceso de afiliación de JUNTOS, con énfasis en esta particularidad, ha sido estudiada cualitativamente en los últimos años (Correa y Roopnaraine 2013, Ludwig et al. 2009; Díaz et al. 2009; entre otros).

Según la muestra de comunidades en estudio, Correa y Roopnaraine (2013) señalan al proceso de afiliación como un proceso largo, confuso, difícil y burocrático. Los autores se basan en un estudio etnográfico en 6 comunidades indígenas, en la cuales las principales fuentes de confusión encontradas fueron:

- Solicitudes reiteradas y contradictorias de documentos (DNI, partida de nacimiento, certificado de residencia y carné de Seguro Integral de Salud).
- Criterios de selección de los usuarios generaron tensión entre las familias de la comunidad.
- Tiempos de espera excesivos para saber si la familia había sido incorporada al padrón de usuarios.
- Falta de información oportuna sobre los compromisos de participación del programa.
- Demoras para formalizar el cambio del titular.

De acuerdo a los autores, para las comunidades en estudio, las Asambleas Comunales de Validación (ACV) son reconocidas como mecanismos para mejorar la focalización, es decir, sirven para retirar del padrón a aquellas familias que no cumplen el perfil del usuario (por ejemplo, empleados públicos y familias solventes).

Sin embargo, el estudio identificó algunas limitaciones de las ACVs del programa entre las cuales destaca los conflictos de intereses asociados a las autoridades locales. En algunas localidades las autoridades locales dirigen la ACVs e incluso deciden que hogares son afiliados al programa donde se identificó algunos casos en los que las autoridades locales ponen trabas a algunos hogares necesitados para favorecer a otros, seguramente, no tan pobres (Ludwig et al. 2009; Díaz et al. 2009). Estos problemas relacionados al accionar de las autoridades locales y otros (por ejemplo, uso de JUNTOS con fines políticos) son atribuidos a problemas comunicación del Programa lo cual se refleja en el desconocimiento de las responsabilidades de las autoridades locales en la implementación de JUNTOS (se trata de un programa del Estado y no del gobierno local).

Si bien, Correa y Roopnaraine relatan haber encontrado testimonios de dichos conflictos de intereses, también resaltan la labor de las autoridades locales que brindan seguridad y contribuyen a mejorar la comunicación con los representantes del programa.

Ludwig et al. (2009) y Vargas y Salazar (2008) identifican casos en los cuales no se cumplen el objetivo de depurar los casos de filtración debido a que, en algunos casos no se llevaron a cabo las ACVs o, si se llevan a cabo, las autoridades se negaron a descalificar a beneficiarios pre seleccionados por temor a tener problemas con estas familias. Correa y Roopnaraine, también identifican algunos casos en los cuales los comuneros preferían evitar conflictos con vecinos o residentes poderosos.

Sobre las autoridades que participan en la intervención se ha encontrado evidencia que personal de salud tiene poca injerencia en las decisiones tomadas en las ACVs, a las cuales en algunos casos no eran invitados e incluso reciben insulto y amenazas cuando no están de acuerdo en validar a algún hogar (Jones et al. 2006; Díaz 2009).

Finalmente, un problema colateral se evidenció en los cuestionamientos a las ACVs, en las cuales los hogares no validados por la comunidad mostraron disconformidad con los resultados y resentimiento contras los hogares si validados y las autoridades locales (Ludwig et al. 2009).

2. Aproximación metodológica

La evaluación permitirá determinar si el proceso de afiliación actualmente cuál es el accionar de las madres líderes en el marco del Programa JUNTOS, considerando sus características sociales, culturales y políticas en las tres regiones naturales del país: costa, sierra y selva; sobre la base de historias, experiencias y percepciones de las madres usuarias de JUNTOS, así como de otros actores de la comunidad y el programa.

Además, buscará dar respuesta, como mínimo, a las siguientes interrogantes a través del análisis de literatura académica sobre experiencias similares de PTC, y del trabajo de campo en seis localidades del país:

- ¿Quiénes son los principales actores locales que participan en la convocatoria y cuál es su rol específico? ¿Cuál es su ámbito de influencia (público objetivo)?
- ¿Cuáles son los principales mecanismos formales y no formales de convocatoria de los usuarios elegibles? ¿Varían dependiendo de algún contexto social, económico y/o político? ¿Por qué surgen? (Comparación de procesos y tiempos del flujograma formal y del no formal).
- Los mecanismos de convocatoria, ¿llegan a los hogares elegibles? ¿Qué limitaciones enfrentan?
- Determinar la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación en el último año a nivel nacional, haciendo un análisis comparativo por trimestre y por zonas de intervención. Usar los indicadores del POI, avances en el cumplimiento de metas y proponer otros indicadores adicionales.

Como mínimo considerar los siguientes indicadores generales:

- % de hogares validados por elegibilidad categórica,
- % de hogares no validados por no cumplir elegibilidad categórica,
- % de hogares ausentes en asamblea.

Sobre el total de hogares validados:

- % de hogares adscritos que cumplen los requisitos de afiliación del Programa,
- % de hogares observados por elegibilidad no categórica por:
 - % de hogares observados por aspectos socioeconómicos,
 - % de hogares observados porque algún miembro del hogar ocupa un cargo público o privado remunerado,
 - % de hogares observados porque algún miembro tiene EsSalud.
- % de hogares pendientes de adscripción por problemas con DNI o identificación de EESS o IIEE.

Sobre la gestión del presupuesto:

- Ejecución presupuestal en la actividad de afiliación de hogares}
- Dificultades para la ejecución presupuestal, o para el alcance de las metas programadas.
- Medidas adoptadas ante las dificultades presentadas.

Y otros indicadores que recomiende el Equipo de Trabajo.

Asimismo, considerar los indicadores de desempeño de afiliaciones en los usuarios de hogares usuarios:

- % de niños de hogares usuarios registrados en el SITC (Sistema de Información de Transferencias condicionadas) antes de cumplir los 30 días de edad.
- % de gestantes de hogares usuarios registrados en el SITC durante el primer trimestre de embarazo.
- Determinar los factores que explican los logros en los indicadores, que provengan de fuentes primarias (POI, entrevistas a funcionarios, gestores locales, EESS, IIEE) y secundarias.

- ¿Cuáles son los principales cuellos de botella (ya sea por factores internos o externos) que enfrentan cada uno de los subprocesos de afiliaciones?
- ¿Cuáles son las principales fortalezas identificadas en los subprocesos de afiliaciones? ¿Cuáles son las oportunidades de mejora?
- Percepción de los usuarios sobre la eficacia y oportunidad (en los tiempos acordados) de los procesos de selección y validación de usuarios elegidos para ser afiliados.
- Percepción de los usuarios sobre los procesos de convocatoria para las asambleas de validación comunal y sobre la eficacia y eficiencia de los mismos (¿Qué actividades se llevan a cabo? ¿Quiénes lo hacen? ¿A quiénes llega la información? ¿Por qué razones algunos potenciales usuarios no reciben la información? ¿Qué se podría hacer para mejorar el flujo de información sobre la afiliación al Programa?).

Los hallazgos y conclusiones de la evaluación estarán debidamente sustentados en información cuantitativa y cualitativa documentada. El estudio se basará en fuentes de información primaria y secundaria, haciéndose uso de técnicas de triangulación para garantizar la validez de los resultados obtenidos.

A. Fuentes Primarias

De manera específica, la estrategia de intervención que se empleará utilizará herramientas participativas que involucren a los grupos poblacionales representativos, utilizando principalmente enfoques cualitativos mediante:

- Entrevistas a profundidad
- Entrevistas semi estructuradas
- Grupos focales
- Registro etnográfico (De las ACV observadas)

Los instrumentos principales para el recojo de información serán desarrollados específicamente considerando el perfil de cada actor que será investigado y el papel que cumple dentro del programa. De esta forma, los diez actores identificados que serán objeto de la presente investigación se definen a continuación con los instrumentos respectivos con los que se trabajará con ellos:

Tabla 1. Instrumentos según actor del Programa JUNTOS

INSTRUMENTOS	ACTOR
Entrevista semiestructurada	Funcionarios de la sede central
	Jefes de Unidades Territoriales (JUT)
	Coordinadores Técnicos Territoriales (CTT)
	Coordinadores Técnicos Zonales (CTZ)
	Gestores de Información (GI)
	Alcaldes y otras autoridades distritales
	Autoridades comunales
	Otros Líderes
Entrevista a profundidad	Gestores Locales (GeL)
Entrevista a profundidad / Grupo focal / Registro etnográfico de las ACV	Usuarios/as

Fuente: IPDC

Entrevistas semi-estructuradas: Una de las características principales de la entrevista semi estructurada es que se define de manera preliminar la información que es relevante de conseguir y con esto, se proponen y diseñan las preguntas que permitirán obtener la información necesaria. Se hará una guía de entrevista específica para cada actor que consistirá en una serie de preguntas abiertas y cerradas orientadas a recoger información de los informantes clave respecto a lo que conocen y opinan en torno a los procesos de afiliación.

Algunas ventajas para la utilización de este método son: a) los instrumentos utilizados para la evaluación pueden también ser utilizados para la inspección de la misma por parte de aquellos que utilizaran los hallazgos del estudio; b) se reducen los efectos del entrevistador y los sesgos cuando es necesario utilizar varios entrevistadores; c) permite a los usuarios de la evaluación observar y revisar los instrumentos utilizados en la evaluación; y d) facilita la organización y el análisis de la data (Quinn Patton, 2001, págs. 339-350)

Entrevistas a profundidad: Las entrevistas a profundidad serán diseñadas para realizar la investigación con informantes claves que son parte del programa (gestores locales y usuarios/as del programa principalmente). Las guías para estas entrevistas se desarrollarán utilizando los criterios necesarios para definir las ideas principales que guiarán el levantamiento de información y el nivel de detalle que será requerido.

Las entrevistas en profundidad permiten cierto margen de flexibilidad para tratar diversos temas y áreas, a través de preguntas previamente preparadas que permitan orientar el rumbo de la conversación y permitan tener una planificación para conocer los detalles de la intervención, en función de los objetivos del estudio.

Grupos Focales: El grupo focal es una técnica cualitativa de recojo de información que permite obtener información relativa a las percepciones y opiniones respecto a temas particulares previamente definidos.

Para efectos del presente estudio se propone realizar los grupos focales con usuarios/as del programa de las localidades visitadas, se debe asegurar una participación de entre 6 a 10 personas. Para el desarrollo de cada sesión se propone un moderador, el cual conducirá la discusión con la utilización de ciertas ayudas visuales que serán previamente definidas juntamente con la guía de desarrollo de grupos focales como: Flujogramas (permiten hacer un análisis de los distintos procesos o protocolos de actuación) o líneas de tiempo (permite reconocer los hechos importantes dentro del período de intervención).

La metodología de trabajo permite que durante los grupos focales se pueda profundizar en ciertas ideas u opiniones que puedan ayudar a caracterizar los procesos de afiliación y su alcance, sus impactos tanto los planeados como los imprevistos, así como los elementos que limitan el proceso.

Al ser una de las características principales de los grupos focales la participación dirigida y consciente, las conclusiones son producto de la interacción y la elaboración de acuerdos entre los participantes (Balcázar; González-Arratia; Gurrola; Moysén, 2005, pág.130).

Registro Etnográfico: Es una metodología de carácter informal y sistemático, que requiere el uso de instrumentos de apoyo como listas de comprobación o registros de observación. En este estudio es clave la observación de las sesiones de ACV de afiliados. Al respecto, se prevé registrar el evento y al mismo tiempo anotar en una guía de observación aquellos aspectos considerados relevantes. Es de gran utilidad combinada con las entrevistas anteriormente mencionadas y tiene una relevancia especial frente a los/as titulares de derechos en sus propias comunidades.

B. Fuentes Secundarias

En relación a las fuentes secundarias, se indica que también serán revisadas diversas publicaciones de estudios efectuados vinculados al programa JUNTOS, así como publicaciones en torno a experiencias internacionales relativas a procesos de afiliación o sus equivalentes en otros programas similares.

V. ALCANCE DE LA EVALUACION

La evaluación se desarrollará en 6 distritos del Programa JUNTOS, dos por cada región natural (costa, sierra, selva), dentro del ámbito de expansión programado para el primer semestre de 2014. Aunque la selección del ámbito definitivo se hará en función al avance del cronograma de implementación y en coordinación con el equipo técnico de JUNTOS y la DGSE, se propone de manera preliminar, que el trabajo se realice en las Unidades Territoriales:

Tabla 2. Distritos propuestos para el estudio

Región Natural	Unidad Territorial	Nro. de Provincias	Nro. de Distritos	Nro. de hogares usuarios
Selva	Loreto-Yurimaguas	7	48	44,331
	Amazonas-Condorcanqui	7	67	24,913
Sierra	Huancavelica	7	91	38,377
	Puno	13	104	45,041
Costa	La Libertad	12	63	57,598
	Piura	8	44	62,488

Fuente: DGSE-MIDIS

VI. TEMAS DE INVESTIGACION

Considerando que el objetivo de la evaluación es conocer si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa, se desarrollaran los siguientes temas de investigación.

Tabla 2. Matriz de temas de investigación

OBJETIVOS	TEMAS DE INVESTIGACIÓN	TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN
OBJETIVO GENERAL: Evaluar si el Proceso de Afiliación de usuarios al programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del programa, así como pretende realizar una valoración rigurosa y objetiva sobre la eficacia y eficiencia de la mencionada normativa.	Principales actores locales que participan en la convocatoria y rol específico de estos.	- Entrevistas semi estructuradas (JUT, CTT, CTZ, alcaldes y otras autoridades) - Entrevistas a profundidad (GeL, Usuarios/as). - Grupos focales con usuarios/as - Registro etnográfico
	Articulación del proceso de afiliación con otros procesos del programa como el de mantenimiento del padrón de hogares y el de liquidación y transferencia.	
	Cumplimiento de los procesos de afiliación establecidos y procesos paralelos.	
	Número de distritos visitados que realizan procesos de afiliación eficaces y eficientes	
	Factores que facilitan y limitan el cumplimiento de las metas	
OE 1: Proponer un conjunto de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación y sus procedimientos.	Saber si se está consiguiendo, a través del proceso de afiliación de hogares, los resultados esperados en el POI.	- Entrevistas semi estructuradas (Sede Central, JUT, CTT, CTZ) - Entrevistas a profundidad (GeL, Usuarios/as) - Grupos focales con usuarios/as
	Saber si se están respetando el uso de recursos humanos y materiales establecidos inicialmente en el POA.	
	Conocer si se respetan los tiempos establecidos por los diferentes actores (CTZ, GeL) en el proceso de afiliación.	
	Número de hogares no adscritos por problemas con DNI o identificación de EESS o HIEE.	
	Costos de las actividades realizadas en el proceso de afiliación.	
OE2: Evaluar el proceso de afiliación y sus procedimientos, así como las estrategias y mecanismos de acción - formales y no formales- utilizados, identificando los contextos en los cuales los mecanismos no formales tienen una mayor contribución.	Conocer cómo se realizan los 3 principales subprocesos de afiliación: i) programación operativa de la afiliación de hogares al programa, ii) Asamblea Comunal de Validación y Formalización de la Afiliación y iii) Preparación y Gestión de Hogares Observados para el SISFOH.	- Entrevistas semi estructuradas (Sede Central, CTT, CTZ) - Entrevistas a profundidad (GeL, Usuarios/as) - Grupos focales con usuarios/as - Registro etnográfico
	Identificar los principales mecanismos de convocatoria de los usuarios elegibles y los determinantes los factores (contexto social, económico y/o político) por los cuales podrían cambiar.	
	Conocer el sistema de monitoreo y supervisión del proceso de afiliación realizada por la UOAL y CTZ.	
	Identificar los actores locales (Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, la gobernación, entre otros) convocadas a las ACV y determinar el rol que cumplen en esta.	
	Identificación de mecanismos y/o estrategias no formales en el proceso de afiliación, así como los actores del programa que los llevan a cabo.	
	Indagar sobre la eficiencia de los mecanismos no formales en comparación a los mecanismos formales utilizados por el programa.	

OE 3: Revisar los sistemas de información actualmente usados por el programa en el proceso de afiliación y determinar si permiten contar con información clara, transparente, de calidad y oportuna, y si contribuye a una gestión eficiente y eficaz del mismo proceso.	Determinar si los sistemas de información del programa relativos al proceso de afiliación permiten contar con una información clara, transparente, de calidad, oportuna.	Entrevistas semi estructuradas (Sede central, JUT, CTT, CTZ, GI) Entrevistas a profundidad (GeL)
	Determinar si los sistemas de información del programa relativos al proceso de afiliación contribuyen a una gestión eficiente y eficaz.	
OE 4: Identificar los aspectos que afectan, de manera positiva o negativa, el proceso de afiliación y sus procedimientos, entre los cuales se deben considerar las características socio-culturales de las poblaciones, y brindar recomendaciones técnicamente viables para mejorar su desempeño.	Conocer si se han establecido las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados: UT, UOAL, GL, hogares, otros actores involucrados.	Entrevistas semi estructuradas (CTT, CTZ, Alcaldes y otras autoridades) Entrevistas a profundidad (GeL, Usuarios/as) Grupos focales con usuarios/as
	Saber si se han establecido mecanismos de coordinación adecuados para el proceso de afiliación y cómo funciona.	
	Identificar principales debilidades (cuellos de botella internos o externos) que enfrentan cada uno de los subprocesos de afiliación.	
	Identificar dificultades para la ejecución presupuestal o para el alcance de las metas programadas.	
	Identificar principales fortalezas y oportunidades de mejora en los subprocesos de afiliación	
	Proponer mecanismos de afiliación que mejoren o reemplacen a los actuales subprocesos.	

VII. CRONOGRAMA, PRINCIPALES ACTIVIDADES Y RESPONSABLES

Tabla 3. Cronograma, principales actividades y responsables

Etapas	Actividades	Responsable	2013										2014						
			4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	
Diseño de la evaluación	Definición de objetivos	Programa-DGSE																	
	Definición de población objetivo y alcance de la evaluación	Programa-DGSE																	
	Elaboración de nota metodológica	DGSE																	
Implementación de la intervención	Elaboración de Términos de referencia para la ejecución de la evaluación	Programa-DGSE																	
	Adjudicación y contratación de empresa consultora	DGSE																	
	Primer Producto - Plan de Trabajo	JUNTOS- Empresa consultora-DGSE																	
	Segundo Producto - Trabajo de campo	JUNTOS- DGSE- Empresa consultora																	
	Análisis y sistematización de la información recogida en campo	DGSE- Empresa consultora																	
Informe final	Redacción de informe final	DGSE- Empresa consultora																	
	Presentación y difusión	DGSE- Empresa consultora																	

Nota: Cabe indicar que en los meses de noviembre – diciembre de 2013 no se espera tener ACVs programadas por lo que el trabajo de campo deberá realizarse entre los meses de marzo – abril del 2014.

VIII. RECURSOS

El monto base presupuestado para el desarrollo de la evaluación es de S/. 170,436.00 nuevos soles. Incluye todo concepto de honorarios profesionales por los servicios contratados, así como toda retribución, incluidos los impuestos de ley, todos los costos por concepto de pasajes, seguros y viáticos, así como otros costos que resulten necesarios para el desarrollo de la evaluación.

La instancia encargada de supervisar y coordinar el desarrollo de la evaluación es la DEPS, de la DGSE, del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social. La DGSE corresponde además la instancia interlocutora y bisagra de coordinación entre el Programa JUNTOS y la entidad operadora que realizará la evaluación. Roles y funciones de cada uno de estos actores pueden ser encontrados en la Tabla 4.

Tabla 4. Roles y funciones de los equipos vinculados con la evaluación

INSTITUCIÓN	ORGANO DE LINEA	ROL	FUNCIONES
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres- JUNTOS	Unidad Ejecutora del Programa JUNTOS	• Brindar información pertinente y precisa para el desarrollo de la evaluación. • Coordinar e informar al personal de las unidades territoriales sobre la ejecución de la evaluación, a fin de que el personal de JUNTOS brinde la información requerida para el desarrollo de la evaluación. • Brindar aportes técnicos durante el diseño y desarrollo de la evaluación.
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Dirección de Evaluación de Políticas Sociales (DEPS), Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)	Líder del equipo técnico de evaluación	• Elaborar la nota metodológica de la evaluación cualitativa; y los términos de referencia para el desarrollo del servicio a ser contratado. • Coordinar con el programa y otras direcciones del MIDIS la provisión de toda información necesaria para llevar a cabo la evaluación. • Financiar las actividades para el desarrollo de la evaluación cualitativa. • Coordinar en conjunto con la oficina de Logística del MIDIS la contratación de los consultores necesarios para realizar de manera adecuada las actividades previstas en el marco de la evaluación. • Brindar aportes técnicos para el diseño y desarrollo de la evaluación. • Asegurar la ejecución de las actividades planeadas de manera oportuna. • Acompañar y supervisar el desarrollo de la evaluación. • Revisar los productos a ser entregados y brindar opinión técnica de los mismos • Aprobar los informes de los consultores contratados. • Velar por el cumplimiento de los lineamientos de evaluación de la directiva 007-MIDIS.
Empresa Consultora	Equipo de trabajo	Operador de la evaluación cualitativa	• Implementar todas las acciones necesarias para el desarrollo de la evaluación cualitativa (investigación de gabinete, elaboración de instrumentos de recojo de información, validación de los mismos, recojo de información en campo, análisis y sistematización de la data, etc.)

Además, la DGSE en coordinación con los funcionarios de JUNTOS, remitirá a la firma consultora la información que sea necesaria para el desarrollo de la consultoría; y se encargará de verificar que los funcionarios designado por JUNTOS informen oportunamente por escrito a los encargados de las oficinas regionales del interior del país, respecto de las fechas previstas para el recojo de información.

IX. BIBLIOGRAFIA

- Balcázar, Patricia; González-Arratia, Norma; Gurrola, Gloria; Moysén, Alejandra. (2005). Investigación cualitativa. Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Correa, Norma y Roopnaraine, Terry (2013) “Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú. Departamento de Ciencias Sociales – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Díaz, Ramón; Ludwig, Huber; Madalengoitia, Oscar; Saldaña, Raphael; Trivelli, Carolina; Vargas Rosana y Salazar, Ximena (2009) “Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco”. Consorcio de Investigación Económica y Social – CARE Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2007). *Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. INEI, Lima.
- Jones, Nicola; Vargas, Rosana y Villar, Eliana (2006). “Transferencias condicionadas de efectivo en el Perú: Las muchas dimensiones de la pobreza y la vulnerabilidad de la infancia”. Conferencia de UNICEF/New School “Iniciativas de protección social para niños, mujeres y familias: un análisis de experiencias recientes” - Nueva York.
- Ludwig, Huber; Zárate, Patricia; Durand, Anahí; Madalengoitia, Oscar; Morel, Jorge (2009). “Programa JUNTOS: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú-”. Instituto de Estudios Peruanos – EIP.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2013). *Incluir para Crecer*. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: MIDIS.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Quinn Patton, Michael. (2001). *Qualitative Research & Evaluation Methods*. (Tercera edición ed.). California, EEUU: Sage Publications, Inc.
- Rangel, Marta. (2011). “Pobreza Rural y los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y El Caribe”. Documento de Trabajo N° 3. *Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-Rimisp, Santiago, Chile.
- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert (2009) “Conditional Cash Transfers: Reducing present and future poverty”. Banco Mundial.
- Vargas, Rosana y Salazar, Ximena (2008). “Estudio de concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa JUNTOS en tres regiones seleccionadas”. Informe de consultoría para el Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES.