



## Evaluación de impacto del Piloto de la Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia” (EGTPI)

DOCUMENTO  
DE POLÍTICA



### Resumen

La Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia” (EGTPI), aprobada en el año 2019 mediante Decreto Supremo N° 003-2019-MIDIS, es una iniciativa de Estado que busca integrar la oferta de servicios dirigidos al Desarrollo Infantil Temprano (DIT) con la demanda, mediante la articulación intersectorial e intergubernamental, fortaleciendo las sinergias y eliminando las duplicidades de acuerdo con sus roles y capacidades, con el propósito de efectivizar el acceso al paquete integrado de servicios priorizados que contribuyen al desarrollo de las niñas y los niños desde la gestación hasta los 5 años de edad. Esta estrategia descansa en tres componentes: (i) la articulación, (ii) la sectorización y (iii) el seguimiento nominal.

El presente estudio aporta evidencia sobre la efectividad de la EGTPI al evaluar los impactos del piloto de validación del modelo operativo de la EGTPI (en adelante piloto EGTPI) sobre la ampliación de la cobertura de servicios priorizados y los resultados para el desarrollo infantil temprano. La evaluación utiliza información secundaria de registros administrativos del MINSA y MIDIS.

Los resultados muestran que existen impactos a nivel de institucionalización de actividades, debido al fortalecimiento institucional desarrollado por el MIDIS. No obstante, en la etapa de escalamiento de la estrategia algunos impactos se diluyen, principalmente sobre actividades vinculadas a la presencia de miembros de la IAL y el desarrollo de reuniones de coordinación. Con respecto a los indicadores de cobertura, las actividades del piloto han incrementado el porcentaje de niñas y niños con suplementación oportuna de hierro en 2 puntos porcentuales

(pp), lo que se mantiene incluso si sólo se analiza información de 2021 en plena pandemia.

Al analizar los impactos a través de la implementación del seguimiento nominal de niños y niñas, se encontró que el piloto incrementó en 55 pp la proporción de distritos que realizan el seguimiento nominal, lo cual a su vez incrementó entre 22 y 32 pp el porcentaje de niñas y niños de 6 meses con dosaje de hemoglobina, y entre 2 y 3 pp el porcentaje de niñas y niños con suplementación oportuna de hierro. Debido al poco tiempo transcurrido de la intervención, el estudio debe verse como una exploración de los impactos tempranos de la EGTPI<sup>2</sup>.

### Recomendaciones

- Supervisar permanentemente el cumplimiento de actividades básicas, principalmente vinculadas a la realización de sesiones de la IAL y la participación de los integrantes.
- Reforzar el acompañamiento a municipios donde las actividades no se estén cumpliendo adecuadamente.
- Incentivar la articulación con los gobiernos regionales.
- Generar incentivos a la participación en la IAL.
- Incentivar el registro de datos en el portal de la EGTPI.
- Mejorar la calidad y cantidad de los datos para futuras evaluaciones, incluyendo la disponibilidad de datos a nivel individual con el fin de mejorar la precisión de las estimaciones.
- Contar con información primaria a ser recogida a través de una encuesta, así como mediante entrevistas.

<sup>1</sup> Directiva N° 004-2021-MIDIS, Directiva para la implementación de la Estrategia de Gestión territorial “Primero la infancia” a nivel regional y local.

<sup>2</sup> Este estudio ha sido elaborado con información del período de implementación del piloto entre abril y julio de 2021 y del período posterior a él, de agosto y septiembre 2021.

## Introducción

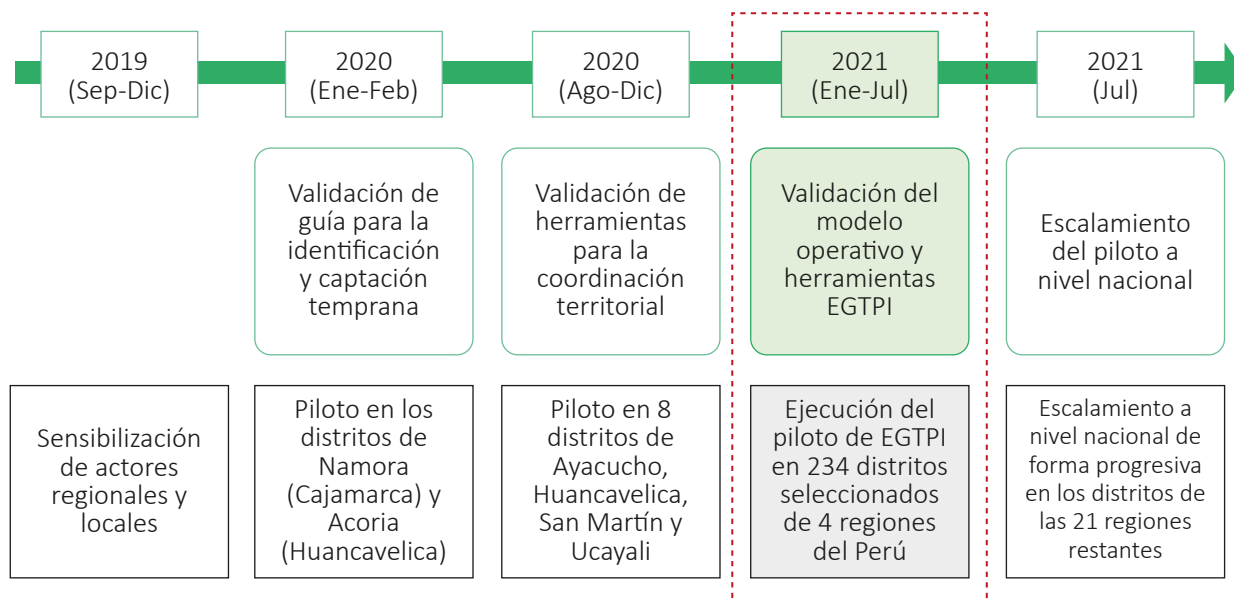
La implementación de la EGTPI se inició en 2019 con actividades de sensibilización de actores de los gobiernos regionales y locales, y validación de herramientas metodológicas durante 2020. Entre enero y julio de 2021 se piloteó un modelo operativo (en adelante, el piloto) que consistió en el fortalecimiento institucional a gobiernos subnacionales para liderar la gestión de los servicios dirigidos a infantes, mediante la intervención articulada de sus instancias de articulación (IAL – instancia de articulación local e IAR – instancia de articulación regional) con diversos actores involucrados en el DIT, ejecutado a través de las capacitaciones y asistencia técnica realizada por el MIDIS a los gobiernos regionales y locales para transferirles los procesos, procedimientos y formatos para implementar la EGTPI.

Dicho piloto se implementó en 234 distritos de Cusco, Huancavelica, Piura y Ucayali<sup>3</sup>, con el objetivo de fortalecer el rol

del gobierno regional y local, y sus respectivas instancias de articulación (IAL e IAR), para mejorar la organización y entrega de los servicios y el acceso al segundo paquete integrado de servicios para niños y niñas menores de 2 años de edad a través del seguimiento nominal, la sectorización del territorio y el análisis de las brechas en el nivel regional y local<sup>4</sup>. Además, cabe señalar que a partir de julio de 2021 (posterior al piloto) se inició un proceso de escalamiento de la estrategia a nivel nacional de forma progresiva.

El estudio tiene como objetivos (i) evaluar el impacto del piloto EGTPI sobre la institucionalización de procesos a nivel local y regional, (ii) evaluar el impacto del piloto EGTPI sobre el acceso al segundo paquete integrado de servicios según la edad de las niñas y niños. Bajo ese marco, la intervención o tratamiento es el piloto de la EGTPI y los sujetos de intervención o tratados son los gobiernos locales y regionales. Los impactos se visualizan en los gobiernos subnacionales y en las niñas y niños menores de dos años de edad.

Gráfico 1. Línea de tiempo de implementación de la EGTPI



Fuente: Evaluación de impacto del Piloto de la Estrategia de Gestión Territorial "Primero la Infancia" (EGTPI) (MIDIS, 2021).

## Metodología

La evaluación implementó dos diseños cuasi experimentales, utilizando fuentes de datos secundarias. El primero es un diseño de regresión discontinua en el cual los distritos del grupo de control son seleccionados a un radio de 35 km. de la frontera de las regiones que fueron parte del piloto. En este primer modelo se midieron efectos de corto plazo vinculados a la institucionalización de procesos en los gobiernos locales utilizando información de corte transversal del Portal EGTPI. El segundo diseño se basa en el método de diferencias en diferencias que usa datos longitudinales con variabilidad

temporal y transversal del HIS-MINSA, para medir efectos sobre los indicadores de cobertura del segundo paquete integrado de servicios (control de crecimiento y desarrollo, dosaje de hemoglobina, suplementación con hierro, entre otros). En este caso se seleccionaron distritos del grupo de control a un radio de 15 km. de la frontera de las regiones del piloto. Además, utilizando el método de variables instrumentales, se analizó el impacto de la ejecución del seguimiento nominal sobre los indicadores de cobertura del segundo paquete integrado de servicios.

El Portal EGTPI alberga información cargada directamente por los

<sup>3</sup>Las regiones y distritos seleccionados para la validación del modelo operativo del piloto cumplieron dos criterios: (i) Regiones con IAR conformada y con experiencia en la conducción de acciones intersectoriales – intergubernamentales a favor de la infancia y (ii) Distritos con IAL conformada y/o activa y con presencia de los Programas Nacionales Juntos, Cuna Más y PAIS.

<sup>4</sup>La teoría de cambio del piloto EGTPI tiene impactos más acotados que los de la EGTPI. Se prescinde los impactos al acceso de los paquetes 1, 3 y 4 de la EGTPI.



gobiernos subnacionales de enero a septiembre de 2021. El periodo de análisis fue de abril a julio, periodo estricto del funcionamiento del piloto, y de agosto a septiembre correspondiente al escalamiento de la estrategia. Por otro lado, el sistema HIS-MINSA es una base de datos administrativa que contiene información vinculada a la cobertura del segundo paquete de servicios a nivel distrital con periodicidad mensual de enero del 2020 a agosto del 2021 por cohortes de edad.

## Resultados

### • Impactos en la institucionalización de procesos

El fortalecimiento institucional desarrollado por el MIDIS habría conducido a que los gobiernos locales implementen los procesos que les fueron transferidos y con ello desplieguen las actividades contempladas en el piloto. Se encontró impactos positivos en la probabilidad de tener miembros activos en la IAL (58 puntos porcentuales (pp)), el número de miembros activos por mes (7 miembros adicionales), la probabilidad de realizar sesiones de coordinación (53 pp), el número de sesiones por mes (1 sesión adicional), la probabilidad de formular acuerdos (45 pp), el número de acuerdos formulados (entre 1 y 3 acuerdos adicionales), el número de acuerdos completados (entre 1 y 2 acuerdos adicionales), entre otros.

Sin embargo, las actividades que involucran la articulación con los gobiernos regionales se implementaron incipientemente en el período de evaluación. La mayoría de municipalidades no había logrado formular acuerdos con estas instancias de gobierno, lo cual sugiere que la articulación intergubernamental para la gestión de la EGTPI en el espacio regional aún está en etapas iniciales. Este aspecto debe estudiarse para conocer por qué estaría ocurriendo.

En la etapa de escalamiento (post piloto) sólo dos indicadores resultan estadísticamente significativos y positivos: i) número de acuerdos completados por la IAL en torno a la actualización del padrón nominal y ii) número de acuerdos completados en torno a la sectorización del territorio. La mayoría de impactos se diluyen, principalmente sobre actividades vinculadas a la presencia de miembros de la IAL y el desarrollo de reuniones de coordinación. La ausencia de impactos en esta etapa se podría explicar por dos factores. Por un lado, algunas actividades se relajan y estarían indicando menor ejecución, como en el caso de la ejecución de sesiones y participación de los miembros de la IAL. Por otro lado, el escalamiento de la intervención sobre los distritos de comparación implicó que estos empezaran a implementar los procesos y actividades transferidos de manera acelerada, llegando a igualar y en algunos casos hasta superar a los distritos del piloto, aun cuando estos últimos han sostenido las actividades. Lo cual es un resultado esperado del escalamiento.

### • Impactos a nivel de acceso al segundo paquete de servicios

Se encontró un impacto positivo del piloto sobre el porcentaje de niñas y niños con suplementación oportuna de 2 pp. Estos resultados se sostienen incluso si se utiliza únicamente información de 2021 para aislar la influencia del período más crítico de la pandemia. Asimismo, se encontró impactos heterogéneos, encontrando que el impacto sobre el indicador de suplementación oportuna sería mayor en las municipalidades completamente capacitadas, que participan en el Sello Municipal y donde hay presencia de la Meta 4, lo cual estaría evidenciando que la articulación sectorial de las intervenciones viene funcionando.

### • Impactos a través del seguimiento nominal

Para evaluar el impacto del cumplimiento efectivo de las acciones de la estrategia, se estimaron los impactos del seguimiento nominal en los indicadores del paquete 2. Cabe señalar que la EGTPI no ha innovado el seguimiento nominal, sin embargo, busca que esta práctica se institucionalice en las IAL que fueron parte del piloto. A pesar de las limitaciones en la disponibilidad de la información y el subreporte de las municipalidades, se encontró que el piloto incrementó en 55 pp la probabilidad de que un municipio realice seguimiento nominal<sup>5</sup>. A su vez, como producto del seguimiento nominal se observó un impacto positivo sobre el porcentaje de niñas/os de 6 meses con dosaje de hemoglobina (entre 22 y 32 pp) y el porcentaje de niñas/os con suplementación oportuna (entre 2 y 3 pp). Luego, se puede concluir que la EGTPI estaría cumpliendo con impulsar la implementación del seguimiento nominal y, a través de ello, impactar en la suplementación con hierro y el dosaje de hemoglobina en los niños/as.

## Conclusiones

A partir de los hallazgos se concluye que el piloto de la EGTPI impactó positivamente en la institucionalización de procesos y actividades a favor de las metas de desarrollo infantil temprano. Los hallazgos son más robustos para las actividades realizadas por gobiernos locales y a nivel de IAL, que en el caso de la coordinación entre gobiernos locales y gobiernos regionales. Además, se observa que, en el período de escalamiento (posterior al piloto), la mayoría de los impactos se diluyen. En algunos casos, los distritos piloto relajaron las medidas implementadas. En otros, los distritos de comparación alcanzaron a los distritos del piloto en el desarrollo de actividades luego del inicio del escalamiento.

Con respecto a los indicadores de cobertura, las actividades del piloto habrían generado impactos a nivel sobre el porcentaje de niñas niños con suplementación oportuna, los cuales se mantienen incluso si se utiliza únicamente información de 2021. Los impactos habrían ocurrido principalmente entre las municipalidades más capacitadas y aquellas con mayor presencia de otras iniciativas del Estado en favor de la primera infancia, reflejando el efecto de las sinergias generadas por la interacción

<sup>5</sup>El seguimiento nominal consiste en realizar la verificación individualizada del acceso a los servicios que conforman el Paquete Integrado promovido por la EGTPI en cada niño del distrito. Este es un continuo proceso realizado por el gobierno local utilizando el padrón nominal, que recoge el conjunto de infantes en el distrito del grupo etario de interés. Para fines del piloto y la evaluación se estimaron los impactos del seguimiento nominal en los indicadores del paquete 2.



entre la EGTPI y otras plataformas de la intervención social que tiene el Estado desplegadas en el territorio.

Además, se encontró que el piloto explicaría en 55 pp el incremento en la ejecución de actividades de seguimiento nominal. Bajo este resultado, podemos concluir que la EGTPI estaría impulsando el desarrollo de esta actividad crítica. Por otro lado, la ejecución del seguimiento nominal impactaría sobre el porcentaje de niños y niñas de 6 meses con dosaje de hemoglobina y el porcentaje de niños y niñas con suplementación oportuna.

No se observa impactos en el resto de indicadores de resultado asociados al piloto. Se plantea dos posibles explicaciones: (i) el reducido tiempo de exposición al piloto (4 meses antes del inicio del escalamiento) ya que los rezagos para completar los acuerdos formulados por la IAL en el periodo del piloto implicarían mayor tiempo de espera para que las actividades se trasladen hacia los indicadores de cobertura, y (ii) la dilución de los efectos de institucionalización de algunos procesos críticos de la EGTPI, como la ejecución de sesiones periódicas post piloto, no permitiría que los resultados de segundo orden se materialicen sobre la población objetivo.

## Recomendaciones

- **Supervisar permanentemente el cumplimiento de actividades básicas, principalmente vinculadas a la realización de sesiones de IAL y la participación de los integrantes.** Como se mencionó, a nivel de actividades de la EGTPI los impactos sobre algunos indicadores relacionados a estas actividades decayeron en la etapa de seguimiento, lo cual puede revelar una ausencia de sostenibilidad.
- **Reforzar acompañamiento a municipios donde las actividades no se estén cumpliendo adecuadamente.** Los

procesos transferidos a la EGTPI son complejos y requieren esfuerzo y recursos de parte de los gobiernos subnacionales. Por ello, es posible que aun cuando inicialmente estos decidan implementarlas, en el camino decaiga el interés y no se sostengan.

- **Incentivar la articulación con gobierno regionales.** La revisión de la información de la EGTPI revela que, al parecer, una de las actividades que más se ha rezagado es la formulación y cumplimiento de acuerdos en las IAR, lo cual podría indicar que los mecanismos en este nivel no se habrían institucionalizado aún.
- **Generar incentivos a la participación en las IAL.** Debe reconocerse que la participación de la IAL es voluntaria, sin contraprestación monetaria. Por ello, es posible aumentar los incentivos brindando reconocimientos no monetarios en la forma de documentos que reconozcan o acrediten el aporte de las personas.
- **Incentivar el registro de datos en el portal de la EGTPI.** Los datos del portal EGTPI son valiosos, pero tienen limitaciones porque descansan en la iniciativa de los gobiernos locales para cargar la información en línea. Esto conduce a problemas de subreporte que no pueden ser controlados estadísticamente.
- **Mejorar la calidad y cantidad de los datos para una evaluación futura de la EGTPI.** Para una siguiente evaluación de la EGTPI es recomendable contar con disponibilidad de datos individualizados del HIS-MINSA, lo cual permitiría mejorar la identificación de las niñas y niños expuestos a la estrategia. Adicionalmente, sería deseable recoger información primaria que permita verificar el grado de incorporación de las actividades contempladas en la EGTPI en la gestión de los gobiernos locales y regionales, más allá de lo que es observable en el portal EGTPI.