

**PERÚ**Ministerio
de Desarrollo
e Inclusión Socialunicef  para cada infancia**SERIE EVALUACIONES**

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS INICIALES Y AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILOTO DE LA TRANSFERENCIA A LA ALTA SECUNDARIA DEL PROGRAMA JUNTOS

DOCUMENTO
DE POLÍTICA

Resumen

La Transferencia a la Alta Secundaria (TAS, por sus siglas) es una transferencia adicional que brinda el Programa JUNTOS a la transferencia base (TB) de S/ 80 (alrededor de 22 dólares actuales) mensuales por estudiante de 3° a 5° de secundaria dentro de un hogar usuario si éste cumple con una matrícula oportuna (antes del 30 de abril), una meta de asistencia escolar (mayor o igual al 90 % de veces durante el mes) y la aprobación del año escolar en la que el estudiante estuvo matriculado. La implementación de este nuevo esquema de transferencias inició en el 2023 como un piloto en 21 distritos con alta deserción escolar y que cuentan con alta concentración de estudiantes de secundaria usuarios de JUNTOS, de los cuales se asignó aleatoriamente a 11 distritos que conforman el grupo de tratamiento y a 10 distritos que conforman el grupo de control.

El presente estudio busca evaluar los avances en la implementación de la TAS y analizar los efectos iniciales de la TAS sobre la matrícula oportuna y la asistencia escolar, al corte del bimestre 2023-3, luego de 6 meses de iniciado este piloto.

Aprovechando la asignación aleatoria de la TAS a nivel distrital, se hizo un análisis comparativo del desempeño de la TAS. De esta manera, los resultados muestran que la TAS incrementó el porcentaje de asistencia escolar de los estudiantes de alta secundaria en 5.3 puntos porcentuales más respecto de lo genera la TB. Sin embargo, no se encontraron impactos de la TAS sobre matrícula oportuna debido a que la tasa de matrícula oportuna fue casi 100 % en toda la muestra. Adicional a ello, la TAS incrementó en 2.9 puntos porcentuales más el porcentaje de cumplimiento de las corresponsabilidades base del Programa JUNTOS respecto de lo que ha generado la TB.

Recomendaciones

- Coordinar con el Ministerio de Educación (MINEDU) para que analice la factibilidad de incluir indicadores de registro de la asistencia escolar en la alta secundaria como parte de sus herramientas de incentivos a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).
- Identificar la razón primigenia de los altos porcentajes observados en el indicador de matrícula oportuna que se encontró tanto en los estudiantes de los distritos que conforman el grupo de tratamiento y de control. En función de lo anterior, MIDIS y el Programa JUNTOS deben analizar la necesidad de modificar la condicionalidad de matrícula oportuna para volverla más exigente y que promueva la asistencia desde el inicio del año escolar.
- Para la evaluación de impacto de la TAS (a realizarse en 2024), se recomienda replicar la metodología de estimación del presente estudio, tanto para asistencia escolar como para el cumplimiento de corresponsabilidades base. En esta línea, esta metodología podría replicarse para el resto de los indicadores de resultado en educación propuestos en la nota metodológica para la evaluación de impacto de la TAS (como la repitencia de grado, la deserción escolar interanual y la culminación de la secundaria). Finalmente, se recomienda añadir variables de control a nivel de escuela.



Introducción

El Programa JUNTOS es un programa de transferencias monetarias condicionadas que desde sus inicios entrega una TB fijada en S/100 mensuales a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. A cambio de dicha transferencia, las gestantes, niñas, niños y adolescentes del hogar beneficiario tienen que cumplir una serie de corresponsabilidades, específicamente en el campo de la salud y educación, las cuales han variado en el tiempo. En 2023, las corresponsabilidades base consisten en la asistencia de las gestantes a los controles prenatales, y asistencia de niñas y niños menores de 36 meses a sus controles de crecimiento y desarrollo, en materia de salud; mientras que, en materia educativa, los estudiantes de inicial, primaria y secundaria deben estar matriculados y asistir regularmente a las instituciones educativas (IE) en todas las modalidades de la educación básica.

En 2020, con base en la evidencia sobre la efectividad del Programa JUNTOS generada hasta esa fecha, se inició un proceso de rediseño en aspectos como las corresponsabilidades y los montos otorgados como incentivos económicos a su población beneficiaria, para lograr objetivos de mediano y largo plazo asociados a mejorar el capital humano de su población usuaria. Fruto de este proceso, se elaboró un nuevo modelo de corresponsabilidades y un nuevo esquema de transferencias, el cual consideró la creación de tres tipos de transferencias adicionales a la TB que ya otorgaba este programa.

Este nuevo esquema de transferencias considera 3 incentivos adicionales: una transferencia adicional a la primera infancia (TPI, por sus siglas) de S/ 50 mensuales si todos los menores de 3 años del hogar acuden a las citas programadas de los servicios de paquete integrado de salud (CRED, vacunas, suplementación de hierro, etc.), las gestantes acuden a las citas programadas de los servicios de paquete integrado de salud (controles prenatales, exámenes auxiliares, etc.) y las niñas y niños de entre 36 a 59 meses se encuentran matriculados y asisten a la educación inicial o preescolar. En segundo lugar, para promover resultados adicionales en educación secundaria, se contemplaron dos transferencias adicionales: i) una transferencia adicional a la baja secundaria (TBS, por sus siglas) de S/50 mensuales por estudiante dentro de un hogar si éste cumple con una matrícula oportuna de los mismos (antes del 30 abril de cada año), una meta de asistencia escolar (mayor o igual al 90% de veces durante el mes) y la aprobación del año escolar en 1° y 2° de educación secundaria; y ii) una transferencia adicional a la alta secundaria de S/80 mensuales por estudiante dentro de un hogar si éste cumple con una matrícula oportuna de los mismos, una meta de asistencia escolar (mayor o igual al 90 % de veces durante el mes) y la aprobación del año escolar de 3° a 5° de educación secundaria.

Como consecuencia del efecto de la pandemia de la COVID-19 en la deserción escolar, el Programa JUNTOS consideró prioritario iniciar la implementación de la TAS. Así, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se estableció, como primera etapa, implementar la TAS en un ámbito focalizado, a manera de piloto. Este piloto se implementó desde el 2023 en 21

distritos con alta deserción en educación secundaria, pertenecientes a los departamentos de Amazonas, La Libertad, Loreto y Piura. Estos distritos fueron seleccionados considerando como criterios la incidencia de la deserción escolar y la concentración de estudiantes de 3°, 4° y 5° de secundaria de hogares beneficiarios del Programa JUNTOS.

En este contexto, el MIDIS y el Programa JUNTOS consideraron necesario evaluar los avances en la implementación del piloto de la TAS a junio de 2023, monitorear los potenciales desbalances en los grupos de tratamiento y control y realizar una primera aproximación de los resultados iniciales de la TAS sobre la matrícula oportuna y la asistencia escolar.

Metodología

El estudio del cual se ha realizado el siguiente documento de política estuvo a cargo de un investigador contratado por UNICEF. Para esta investigación se propusieron los siguientes objetivos:

Objetivo general

Evaluar los avances en la implementación de la TAS y analizar los efectos iniciales de la TAS sobre la matrícula oportuna y la asistencia escolar, al bimestre 2023-3, luego de 6 meses de iniciado el piloto.

Objetivos específicos:

- Identificar los avances en la implementación del piloto de la TAS y el cumplimiento de las condicionalidades por parte de los hogares con estudiantes que reciben la TAS.
- Evaluar y comparar las características de los estudiantes que reciben la TAS (grupo de tratamiento) y aquellos que no reciben la TAS (grupo de control).
- Evaluar y comparar el porcentaje de matrícula oportuna y asistencia escolar en los estudiantes del grupo de tratamiento y del grupo de control.
- Brindar recomendaciones que contribuyan a la mejora de la implementación de la TAS y el alcance de sus resultados.

Para los objetivos a) y b), se utilizó un análisis de estadísticas descriptivas y comparación de promedios en los resultados de educación de interés y principales características socioeconómicas y demográficas de los estudiantes. Para el objetivo c), aprovechando la asignación aleatoria de la TAS a nivel de distritos, la metodología empleada fue la de Mínimos Cuadrados Ordinarios.

Como fuentes de información se utilizó información administrativa del Programa JUNTOS, información del Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE) de MINEDU (para los indicadores de educación) e información del Censo de Población y Vivienda de 2017 (para las características de los estudiantes).



Resultados y recomendaciones

- a) **El análisis enfrentó un reto importante relacionado con la disponibilidad de información sobre los indicadores de asistencia escolar y matrícula oportuna para realizar las estimaciones de los efectos del piloto TAS. Así, para mayo de 2023, solo se tuvo información de la asistencia escolar de 11,439 estudiantes de un total de 24,411 en el bimestre 2023-3, lo que representa el 46.9% de los datos disponibles para esta variable en el marco del presente piloto.**

Sería necesario esperar el tiempo suficiente para dar mayor posibilidad a que los registros del SIAGIE del año previo se encuentren actualizados, completos y en estado “definitivo”. Así, al disponerse de información más completa, podrían actualizarse los cálculos del poder estadístico, para determinar si el número de observaciones de la muestra utilizada en la evaluación es suficiente para detectar el impacto deseado en la asistencia escolar y/o matrícula oportuna.

La recomendación específica es que el Programa JUNTOS proponga al MINEDU para que éste último evalúe la factibilidad de incluir indicadores de registro oportuno y definitivo de la asistencia escolar en la alta secundaria como parte de las herramientas de incentivos que anualmente se implementan para las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) y las Direcciones Regionales de Educación (DRE), específicamente dentro de los Compromisos de Desempeño del mencionado ministerio; lo cual, no solo permitiría el seguimiento y la medición más confiable y oportuna de los resultados de la TAS, sino que, además, facilitaría y reduciría los costos de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades por parte del Programa JUNTOS.

- b) **La matrícula oportuna fue casi universal y no existen diferencias entre los estudiantes de los distritos que conforman el grupo de tratamiento y de control dentro del piloto TAS.**

Las causas posibles de este hecho son las cifras altas previas al inicio del piloto TAS y a las acciones de promoción del Programa JUNTOS que realizó entre enero y febrero de 2023, que podrían haber influido en el grupo de tratamiento y el grupo de control.

La recomendación específica es que el Programa JUNTOS explore con mayor profundidad la razón primigenia de los altos porcentajes observados en el indicador de matrícula oportuna. Para ello, podría analizarse dicho indicador en un periodo previo a la implementación del piloto de la TAS (por ejemplo, en 2022) y verificar si es que en dicho momento ya se identificaban los altos porcentajes observados en 2023. De no observarse esto último, podría utilizarse información administrativa del Programa JUNTOS sobre las acciones de promoción, difusión o acompañamiento realizadas en el ámbito de implementación de la TAS, y verificar si es que tuvieron una cobertura equivalente o similar en ambos grupos de asignación al tratamiento.

En función de lo anterior, se recomienda que el Programa JUNTOS analice la necesidad de modificar la condicionalidad de matrícula oportuna (actualmente definida hasta el 30 de abril) para volverla más exigente, definiendo como parámetro, idealmente, una fecha previa al inicio de clases, de manera que se impulse la asistencia escolar desde el primer día del año escolar. Sea cual fuere la razón primigenia detrás de los altos porcentajes de matrícula oportuna, los efectos iniciales del piloto muestran que no se requeriría de la TAS para incentivar la corresponsabilidad de matrícula oportuna tal cual está definida actualmente por el Programa JUNTOS. Este análisis se hace todavía más necesario pensando en una potencial expansión de la TAS. En efecto, por cómo fue identificado el ámbito de implementación del piloto, este incluyó a los distritos de peor desempeño educativo previo (es decir, con altas tasas de deserción escolar), donde, en principio, es más difícil lograr las conductas deseadas y, por ende, donde debería ser más necesario un incentivo; pero no lo fue. Así, en el caso de una expansión de la TAS, al hacerse hacia zonas con condiciones más favorables ex-ante que las del ámbito del piloto, la condicionalidad de matrícula oportuna tal cual está definida actualmente podría ser todavía menos relevante.

- c) **El piloto TAS fue implementado de manera casi completa y sin filtraciones. De este modo, el 92.4 % de estudiantes dentro de los distritos de tratamiento fueron considerados elegibles para recibir esta transferencia (marca TAS). De estos estudiantes, el 89.8 % fueron abonados con la TAS en el bimestre 2023-3. Por su parte, en los estudiantes identificados en el bimestre 2022-6 la migración de distritos de control a los distritos de tratamiento fue prácticamente inexistente (y viceversa). Además, no se observó que los estudiantes del piloto TAS que asistieron a una institución educativa (en adelante, IE) localizada en un distrito que conforma el grupo de control se hayan matriculado a otra IE localizada en un distrito que conforma el grupo de tratamiento (y viceversa).**

En el marco del piloto TAS, al haberse asignado la marca TAS a un alto porcentaje de estudiantes elegibles para recibir esta transferencia y no existir ningún caso en que algún estudiante que asiste a una IE localizada en un distrito de control, los supuestos para la evaluación de impacto son plausibles, es decir, que los resultados de una futura evaluación de impacto no presentarán potenciales sesgos.

Por ello, **la recomendación específica** es que, como parte de la evaluación de impacto de la TAS programada para el 2024, se replique las estimaciones del efecto de TAS en los indicadores de resultado utilizados, tanto de asistencia escolar como del cumplimiento de corresponsabilidades base, para verificar la sostenibilidad de los efectos en el tiempo. Para ello, se propone utilizar las rutinas de programación generadas en el estudio.

- d) **De todas las variables que contienen las características socioeconómicas y demográficas extraídas del Censo de Población y Vivienda de 2017 en el marco del piloto TAS, en el 53 % de ellas se encontraron diferencias**



estadísticamente significativas entre los estudiantes de los distritos TAS y los distritos de control.

A pesar de que la asignación de la TAS a nivel distrital en el piloto se dio de manera aleatoria, persisten diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos de estudiantes.

En este sentido, **la recomendación específica** es que para la evaluación de impacto del piloto TAS será necesario controlar por dichas variables al estimar el efecto de este piloto en los indicadores de educación de interés. Asimismo, las estimaciones podrían complementarse también con variables de control provenientes de fuentes adicionales, como el Censo Educativo del MINEDU, que contiene características de las IE de los estudiantes. Por último, para evitar la pérdida significativa de muestra por valores missing en las variables de control, se recomienda utilizar una metodología de imputación de datos, como se realizó en el presente estudio.

e) Los resultados del análisis muestran que, a mayo de 2023, el porcentaje de asistencia escolar superior al 90% de las clases en los estudiantes que asisten a IE en los distritos que reciben la TAS es de 94.3 %, mientras que para el grupo de estudiantes que asisten a IE en los distritos que conforman el grupo de control fue de 82.9 %. De esta diferencia, 5.3 puntos porcentuales son explicados por la contribución efectiva de la TAS respecto de la TB sobre este indicador. Este efecto también se da observa en cada grado de estudio. Por su parte, la TAS también ha sido efectiva en incrementar el cumplimiento de las corresponsabilidades base en mayor medida de lo que hace la TB (incremento de 2.9 puntos porcentuales).

En otras palabras, la TAS incrementa en 5.5 puntos porcentuales la probabilidad de que un estudiante tenga una asistencia escolar igual o superior al 90 % de las clases en comparación con aquellos estudiantes que solo reciben la TB. Si desagregamos el efecto por grado de estudio, el efecto de la TAS es de 4.9 puntos porcentuales en 3° de secundaria, 6.4 puntos porcentuales en 4° de secundaria y 4.6 puntos porcentuales en 5° de secundaria.

En este contexto, **la recomendación específica** es que, adicional a los indicadores de resultado de educación analizados, sean explorados en la evaluación de impacto otros indicadores de resultado que figuran en la nota metodológica y cuya medición requiere esperar a la culminación del año escolar, como lo son la repitencia de grado, la deserción escolar interanual y la culminación satisfactoria de la secundaria. Según la información proporcionada por la Unidad de Estadística Educativa del MINEDU, habría que esperar hasta fines de marzo de 2024 para contar con información confiable y completa de estos indicadores, por lo que se recomienda realizar la evaluación de impacto recién a partir de esa fecha.

Conclusiones

- El estudio tiene como objetivo evaluar los avances en la implementación del piloto TAS y analizar sus efectos iniciales en la matrícula oportuna y la asistencia escolar al bimestre 2023-3, es decir, a 6 meses de iniciado este piloto. Para evaluar los avances en la implementación de la TAS, se utilizó un análisis descriptivo a través de comparación estadística de medias en las principales variables de resultado y variables de control. Por su parte, para evaluar los efectos iniciales del piloto TAS, se aprovechó la asignación aleatoria de la TAS a nivel de los 20 distritos seleccionados para el piloto y se utilizó la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios.
- Los resultados muestran que el piloto TAS ha sido implementada de manera completa y sin filtraciones. De este modo, el 92.4 % de estudiantes dentro de los distritos de tratamiento fueron considerados elegibles para recibir esta transferencia (marca TAS). De estos estudiantes, el 89.8 % fueron abonados con la TAS en el bimestre 2023-3. Asimismo, no ha generado migración entre los estudiantes del grupo de tratamiento y de control para recibir los beneficios de la TAS. Por su parte, las cifras de matrícula oportuna prácticamente son universales tanto en el grupo de tratamiento como en el grupo de control. Causas posibles: cifras altas previas al tratamiento, acciones de promoción del Programa que influyeron en ambos grupos. En consecuencia, no se evidencia un efecto inicial de la TAS en la matrícula oportuna. A diferencia de lo anterior, la TAS sí muestra resultados positivos en la asistencia escolar. Finalmente, las estimaciones sugieren que la TAS sí ayuda también al cumplimiento de las corresponsabilidades base.
- Los resultados de esta medición a muy poco tiempo de iniciado el piloto permite proponer algunas acciones. En primer lugar, para la evaluación de impacto de la TAS que se espera realizar el 2024, se recomienda replicar la metodología de estimación del presente estudio, tanto para la asistencia escolar, el cumplimiento de corresponsabilidades base y el resto de los indicadores de resultados propuesto en la nota metodológica para la evaluación de impacto (repitencia de grado, la deserción escolar interanual y la culminación de la secundaria). Además, se recomienda añadir variables de control a nivel de escuela. Igualmente, en cuanto a acciones de articulación con otros sectores, se recomienda coordinar con MINEDU para que analice la factibilidad de incluir indicadores de registro de la asistencia escolar en la “alta secundaria” como parte de sus herramientas de incentivos a las UGEL. Por último, en cuanto a acciones propias del Programa JUNTOS, se recomienda identificar la razón primigenia de los altos porcentajes observados en el indicador de matrícula oportuna. En función de lo anterior, analizar la necesidad de modificar la condicionalidad de matrícula oportuna para volverla más exigente y que promueva la asistencia desde el inicio del año escolar.