Octubre 08

Nota técnica sobre el programa JUNTOS

Dirección Nacional de Presupuesto Público
Equipo de Evaluaciones – PpR

Documento preliminar – no citar

Ministerio de Economía y Finanzas

RESUMEN EJECUTIVO

1. El programa de transferencias monetarias condicionadas "JUNTOS" tiene como finalidad, contribuir con la reducción de la pobreza y la desnutrición crónica. Espera lograr esto a través de la entrega de incentivos monetarios que promuevan la demanda para el consumo integrado de servicios de salud y educación en los hogares más pobres del país. Cabe señalar que este tipo de programas cumplen una función específica dentro de cualquier estrategia de reducción de la pobreza y desnutrición crónica, que consiste en introducir un nuevo esquema de incentivos para que la demanda de servicios de salud y educación llegue a la oferta de servicios. Estos programas no son diseñados para realizar directamente ajustes a la cantidad y calidad de la oferta de servicios; para esto último, se requiere intervenir en aquellas actividades o programas que afecten la oferta de servicios.
2. Desde el punto de vista de la gestión del programa, se pueden identificar al menos tres elementos centrales que deben operar correctamente para contribuir con el desempeño eficaz de este tipo de programas: (i) la adecuada identificación de los hogares pobres y la población objetivo; (ii) un estricto sistema de seguimiento de condicionalidades; y (iii) un sistema de entrega de incentivos eficiente y oportuno.

Datos generales del programa

3. El programa inició con un PIM de S/.120 millones en 2005. Al 12 de Septiembre de 2008 cuenta con un PIM de S/.607 millones. Se ha casi quintuplicado el presupuesto del programa en 3 años.
4. El programa JUNTOS se inicia en septiembre de 2005 y termina ese año con 110 distritos y 37,345 familias beneficiadas. Con fecha de corte 30 de junio de 2008, el programa se ha expandido a 638 distritos y alcanza a 453,823 familias.
5. El programa tiene planeado seguir expandiéndose a 880 distritos, incorporando con ello aproximadamente 156 mil nuevos hogares, lo que en términos presupuestales podría significar una demanda presupuestal por 180 millones de soles adicionales.

Tabla 1: Evolución de la intervención 2005-2008

	2005	2006	2007	2008*
# Distritos	110	320	638	638
# Hogares validados	37,345	193,594	412,472	453,823**
S/. Presupuesto (PIM)	120,000,000	320,000,000	532,740,458	607,350,000
S/. Ejecución (devengado)	115,636,192	173,288,457	497,339,656	344,336,951
% Ejecución	96.4%	54.2%	93.4%	56.7%

*Al 31 de agosto de 2008.
**Al 30 de junio de 2008.
Fuente: Programa JUNTOS y Consulta Amigable – MEF
Nota: El problema en la ejecución presupuestal en 2006 se explica principalmente por el bajo nivel de gasto en el presupuesto programado para realizar las transferencias de 100 soles mensuales a los hogares (el PIM para las transferencias a los hogares fue de 204 millones y se ejecutaron 80 millones – 39% de ejecución). Asimismo, se encontraron problemas de ejecución con las transferencias a los sectores (80% de ejecución).

6. El programa debe entregar mensualmente 100 soles a todo hogar focalizado con niños/as de 0 a 14 años y/o madres gestantes que cumpla con **todas** las condicionalidades siguientes[1] según corresponda:

[1] ACUERDO Nº 16 IV SESION 2007/PNADPCD

a. Acudir con los niños/as de 0 a 5 años para su atención integral en salud y nutrición (controles de peso y talla; dosis completas de vacunas contra tuberculosis, difteria, tos ferina, tétano, polio y sarampión y entrega de hierro y papillas), de acuerdo con los protocolos establecidos por el MINSA.
b. Las mujeres en edad fértil, y en especial las gestantes deben asistir a recibir su atención integral (controles prenatales), de acuerdo con los protocolos establecidos por el MINSA.
c. Matricular y asegurar la asistencia escolar a los niños/as de 6 a 14 años (al menos en 85%).
d. Inscribir a los niños/as para obtener su documento de identidad.

Logros del programa

7. Por primera vez en el Perú el Estado plantea un programa social condicionado, en oposición a posturas asistencialistas. Con JUNTOS se destinan recursos al aumento de la demanda de servicios para el desarrollo del capital humano (en oposición a enfoques tradicionales de oferta).
8. Esta dirigido a los distritos más pobres del país. Su sistema de focalización es transparente. El programa tiene criterios de focalización bien definidos, tanto a nivel geográfico como individual. Ambos mecanismos de focalización son definidos por entidades independientes del Programa (el MEF para la focalización geográfica y el INEI a nivel individual).
9. La cobertura de pago del programa, a través de oficinas del Banco de la Nación y empresas transportadoras contratadas por el Banco, alcanza a los 638 distritos pobres del programa.

Subcobertura del programa

10. *El programa no está atendiendo a toda la población objetivo que debería*, especialmente aquella relacionada con el cumplimiento del propósito de reducción de la desnutrición crónica (menores de 3 años).
11. Problemas en la implementación han contribuido a que el número de niños beneficiarios del Programa sea sustancialmente menor al potencial. Además, las dificultades encontradas en el diseño y operación del programa hacen que el número de beneficiarios menores de 3 años sea cada vez menor en el tiempo, haciendo que la atención a este grupo por JUNTOS tienda a desaparecer en los distritos atendidos.
12. Existen al menos dos posibles explicaciones al problema de subcobertura en la población menor de 3 años. Primero, que el programa no está incorporando a los nuevos beneficiarios (recién nacidos) que aparecen después del proceso de afiliación, y tampoco incorpora a hogares pobres recientemente constituidos, debido a la ausencia de un proceso efectivo de actualización del padrón. Segundo, por un problema de incentivos producto del diseño del sistema de condicionalidades y pagos; dado que el programa define un incentivo monetario de 100 soles mensuales al hogar independientemente del número de beneficiarios que deben cumplir una condicionalidad del programa, los hogares con al menos un beneficiario sujeto a cumplimiento de condicionalidades no tienen ningún incentivo a registrar un nuevo miembro del hogar que también debe cumplir condicionalidades.

13. Sobre la segunda explicación, sólo tendrían incentivos para reportar e incorporar recién nacidos al padrón aquellos hogares compuestos por gestantes por dar a luz y sin niños menores de 14 años. De los 410 mil hogares que actualmente reciben el incentivo monetario del Programa, únicamente el 1.2% tendría incentivos para registrar a los recién nacidos.

Certificación del cumplimiento de condicionalidades

14. *JUNTOS sobreestima el grado de cumplimiento de los hogares beneficiarios sujetos a la condicionalidad y, en consecuencia, transfiere el incentivo monetario a un significativo número de familias que no debería recibirlo*. El Programa JUNTOS demuestra serias deficiencias a la hora de verificar el cumplimiento de condicionalidades.

15. Un análisis propio realizado para el caso de la condicionalidad más importante del Programa, el control del crecimiento y desarrollo (CRED) de los niños menores de 3 años, encuentra para el trimestre 2008-II, que JUNTOS sobreestimó en 5 veces la cantidad de niños atendidos oportunamente por el sistema de salud; es decir, de cada 6 niños que JUNTOS reporta haber cumplido con la condicionalidad, aproximadamente sólo uno efectivamente la cumplió.

16. Según el acta de la 4ta sesión del consejo directivo de JUNTOS, se establece que a partir de 2008, las condicionalidades de salud se exigirán según las normas técnicas del MINSA. Para el caso del CRED, esto significa que el programa debe pasar de controlar la asistencia a 4 CRED al año durante el primer año de vida a 12 CRED al año. Dadas las deficiencias del sistema de seguimiento de los compromisos, este cambio probablemente agudizará la sobreestimación de las condicionalidades.

17. Una de las explicaciones a la sobreestimación en el cumplimiento de condicionalidades está en que no existe una adecuada separación de responsabilidades entre el proceso de verificación de condicionalidades y el de pagos. El programa no logra independizar las decisiones de los responsables de realizar la transferencia de los 100 soles y los que deben verificar la asistencia oportuna de los beneficiarios a los servicios de salud y educación, principio fundamental para promover la imparcialidad en la aprobación de las transferencias. Actualmente, los promotores del programa JUNTOS participan directamente en el llenado de las fichas de cumplimiento de condicionalidades. Inclusive, se encontró en el distrito de San Jerónimo, Apurimac, que aun cuando el establecimiento de salud registrara un incumplimiento de la condicionalidad, a criterio del promotor se podía cambiar a cumplido si consideraba que existía una razón que justificaba la inasistencia.

18. Finalmente, se encontró que el diseño de las condicionalidades no garantiza que todos los hogares tengan al menos una condicionalidad que cumplir mensualmente. Lo que tiene como consecuencia que se estén realizando transferencias a los hogares a cambio de ninguna condicionalidad. Por ejemplo, un hogar con un solo hijo de 3 años como único beneficiario elegible por el programa, solo puede programar 4 visitas al centro de salud en todo el año (según el protocolo del MINSA). Por lo tanto, en este ejemplo el hogar recibiría durante 8 meses los 100 soles a cambio de ninguna corresponsabilidad que beneficie la acumulación de capital humano.

19. Con datos del segundo trimestre de 2008, se encuentra que el 8% de los hogares abonados (31,664) podrían tener como máximo 4 condicionalidades mensuales que cumplir durante el año.

Liquidación y transferencias monetarias

20. El programa realiza pagos mensuales a las titulares en función de un seguimiento trimestral de condicionalidades, es decir, el programa cada tres meses emite un reporte de cumplimiento de condicionalidades que determina el pago mensual de los 100 soles durantes los tres meses siguientes. Los promotores tienen como plazo para enviar los formatos de cumplimiento de condicionalidades de las titulares en un trimestre el día 20 del tercer mes. El programa en 6 días ya tienen lista la planilla para realizar los pagos a los hogares y a partir del día 26 del tercer mes inicia el pago en las agencias del BN seguido del pago realizado por las transportadoras.

21. Este cronograma de verificación y pago no contempla un plazo para la consolidación y control de calidad de los formatos de cumplimiento de condicionalidades. Lo cual podría estar contribuyendo a mantener la sobreestimación en el cumplimiento de condicionalidades. El programa Oportunidades de México utiliza 2 meses para preparar un pago bimestral, por ejemplo, durante los meses de enero y febrero verifica el cumplimiento de las condicionalidades, en marzo y abril consolida y calcula los apoyos, y en mayo y junio entrega los apoyos correspondientes con los meses de enero y febrero. Bajo este sistema bimestral los hogares reciben todos los bimestres del año con un rezago de 2 bimestres.

22. Planear pagos bimensuales a los hogares reduciría tanto el costo que tienen que realizar las familias para obtener el apoyo, como los costos financieros y de las agencias responsables de realizar las entregas de dinero.

23. Además de los problemas en el diseño de procesos vinculados con el sistema de apoyos a las familias, el programa tiene problemas con el respaldo de los apoyos en términos de las condicionalidades cumplidas. El primero se desprende de la sobreestimación de condicionalidades cumplidas por los hogares (descrito en secciones anteriores); y el segundo, la existencia de transferencias a hogares sin respaldo de condicionalidades cumplidas según el propio programa. A continuación se desarrollan cada uno de estos problemas.

24. *Pagos a familias que no habrían cumplido la condicionalidad*. Guiándonos únicamente por el cumplimiento de la condicionalidad CRED, alrededor de 89 mil hogares no debieron recibir el incentivo monetario en el trimestre 2008-II. En términos monetarios, puede afirmarse que aproximadamente S/.27 millones fueron erróneamente transferidos a los hogares beneficiarios en dicho trimestre. Análogamente, si consideramos los cuatro trimestres de 2007, se transfirió erróneamente alrededor de S/.66 millones, cifra que representa el 17.6% del monto total de incentivos transferidos en dicho año (S/.374.6 millones, ver Tabla 2). Estas cifras podrían crecer significativamente a la hora de verificar el cumplimiento efectivo de las demás condicionalidades del programa, particularmente de la asistencia de los niños a la escuela.

Tabla 2: Error en el reporte de cumplimiento de condicionalidad CRED

Trimestre	Número de niños con CRED adecuado			Transferencias monetarias erróneas	Transferencias monetarias efectivas*	% error
	JUNTOS	SIS	Diferencia			
2007-I	42,222	7,894	34,328	10,298,400	73,972,045	13.9
2007-II	60,575	10,445	50,130	15,039,000	86,706,872	17.3
2007-III	81,052	15,420	65,632	19,689,600	97,611,915	20.2
2007-IV	85,815	16,034	69,781	20,934,300	116,325,345	18.0
2008-I	97,838	18,990	78,848	23,654,400	n.d.	n.d.
2008-II	107,059	18,157	88,902	26,670,600	n.d.	n.d.
Total				**116,286,300**		

Trimestre	Número de niños con CRED adecuado			Transferencias monetarias erróneas	Transferencias monetarias efectivas*	% error
	JUNTOS	SIS	Diferencia			

*Devengado. Fuente: SIAF.

25. *Pago a los hogares sin información de cumplimiento de condicionalidades.* En octubre de 2008, 413 mil 257 hogares recibieron el abono de los 100 soles. Sin embargo, del total de hogares abonados tan solo el 62% tienen como respaldo en el sistema de verificación de condicionalidades que todos los miembros cumplieron con la condicionalidad correspondiente[2] (ver Tabla 3). Llama la atención que exista un 33% de hogares abonados que, a pesar de ser beneficiarios del Programa por un tiempo considerable (al menos por 4 meses), no hayan sido sujetos de una verificación completa del cumplimiento correspondiente; esto incluye un 5% de hogares cuyo abono se sustenta en información anterior al trimestre relevante de verificación según las reglas de operación de JUNTOS.

26. Este problema recurrente implica que se haya entregado, entre enero y octubre de 2008, 180 millones de soles en transferencias sin un adecuado respaldo verificativo.

Tabla 3: Hogares abonados según cumplimiento de condicionalidades

Grado de cumplimiento trimestre 2008-II	Abonados Oct. 2008	
	#	%
1) Cumplieron con todas las condicionalidades que les correspondían	257,454	62%
2) No cumplieron alguna(s) de las condicionalidades que les correspondían	333	0%
3) Hogares recientemente incorporados al padrón.	19,247	5%
4) No se evaluó cumplimiento:		
- Se reporta verificación de fecha anterior a la relevante en alguna(s) condicionalidades.	21,991	5%
- No se reporta verificación en alguna(s) de las condicionalidades.	114,232	28%
Total	**413,257**	**100%**

Eficacia del programa

27. Para el análisis de la eficacia del programa se distinguen dos grupos. El primero representa a los 320 distritos cuya intervención se inició en 2005 y 2006 (110 en 2005 y 210 en 2006); mientras que, el segundo grupo representa a distritos de similares características que el primero, pero que no han formado parte hasta el momento de la focalización de JUNTOS. Este conglomerado de distritos hace las veces de "grupo de comparación" o "grupo de control"[3]. A continuación se presentan los resultados preliminares sobre el consumo de los dos principales servicios de salud y educación, el CRED y la asistencia escolar.

[2] Tomar en cuenta lo señalado en la sección de sobre estimación de condicionalidades. Aún cuando el programa declare que se ha cumplido la condicionalidad, como se mencionó anteriormente existe una proporción significativa de hogares que no cumplieron el compromiso efectivamente.

[3] Para la conformación de este último grupo, se tomó a 52 distritos que, a pesar de haber sido identificados entre los más necesitados según el indicador de focalización distrital del MEF, no fueron incluidos como parte de la intervención debido a costos logísticos y limitaciones de implementación, ya que se buscaba que el ámbito de acción del programa sea el menos disperso posible.

Consumo de CRED

28. Se encuentra un incremento en el consumo de CRED en los 320 distritos analizados. Sin embargo, con la información disponible para este análisis no se puede concluir nada sobre el impacto del programa. Comparando con el grupo de control, se encuentra que el posible impacto positivo en 2006 se revierte totalmente en 2007, año en el cual la diferencia entre el consumo promedio de CRED por niño entre ambas series se reduce. Esto podría estar reflejando las ya mencionadas limitaciones que posee el Programa tanto para la incorporación de recién nacidos u hogares pobres recientemente constituidos en el padrón de beneficiarios, así como para alinear los incentivos de los hogares hacia el reporte de niños pequeños, ambas limitaciones que reducen, año tras año, el número de niños sujetos a la condicionalidad.

Asistencia escolar

29. En este caso sí se nota una marcada diferencia entre ambas grupos, a favor de los distritos focalizados por JUNTOS, lo cual estaría evidenciando el impacto positivo del Programa sobre la asistencia escolar. Ambos grupos de distritos parten de una situación idéntica en 2005, mostrando tasas de asistencia escolar de 89%, mientras que hacia 2007 (luego de un año de intervención del Programa en el caso de los distritos JUNTOS), la diferencia entre ambos es de casi ocho puntos porcentuales.

30. Sin embargo, al igual que para el caso del CRED, es necesaria una estimación más rigurosa del impacto del Programa, controlando por la heterogeneidad de los distritos analizados, sobre todo la relacionada con la oferta de servicios educativos y la calidad de los mismos.

Recomendaciones

31. Mantener la decisión de no expandir el programa hasta que se realicen cambios estructurales tanto en el diseño como en la gestión del mismo.

32. JUNTOS es un programa necesario y potencialmente muy efectivo, pero que debe realizar ajustes importantes en su diseño y reglas de operación para alinearlo con los resultados que busca alcanzar.

33. Se requieren reformas en los tres procesos principales que maneja el programa: incorporación, seguimiento y transferencias a los hogares. A continuación las principales recomendaciones por proceso.

34. *Proceso de incorporación*: desarrollar los mecanismos operativos e informáticos que permitan actualizar el padrón de titulares de modo que se incluya a toda la población que debería cumplir condicionalidades, especialmente a los menores de 3 años. Actualmente, no solo no se están incorporando los recién nacidos al padrón por un problema en el proceso de actualización del padrón, sino también porque los hogares no tienen incentivos para registrar a un recién nacido ya que seguirán recibiendo 100 soles mensuales si al menos tiene un hijo o hija menor de 14 años. La información sobre gestantes y recién nacidos que maneja el Seguro Integral de Salud podría ser de mucha utilidad en la tarea de incorporar a los recién nacidos.

35. *Proceso de seguimiento de condicionalidades*: se recomienda (i) separar las condicionalidades de salud y educación así como la transferencia correspondiente, se debería entregar una transferencia proporcional al esfuerzo e importancia de la condicionalidad exigida; (ii) realizar cambios profundos en los

sistemas de información que se usan para verificar el cumplimiento de las condicionalidades. Probar en un piloto si para la verificación de las condicionalidades de salud se puede utilizar la información del SIS; (iii) separar las responsabilidades entre las acciones de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de las de preparación de los pagos a los hogares; y (iv) que todos los hogares tengan al menos una condicionalidad que cumplir todos los bimestres de manera que no reciban recursos si es que no han cumplido, al menos, con una condicionalidad.

36. *Proceso de transferencias a los hogares*: se recomienda separar el proceso de pagos en tres etapas bimestrales, (i) verificación de condicionalidades; (ii) preparación de las transferencias y (iii) pago a los hogares. De esta manera se pueden programar actividades actualmente ausentes que contribuyan con la auditoría y control de calidad de la información que sirve de base para autorizar las transferencias. Esta organización en tres etapas es la misma que utiliza el programa Oportunidades de México. Cabe señalar que organizar los pagos bimestralmente ahorraría costos de transportes a las familias y costos financieros, ya que se paga solo 6 veces al año y no 12.
37. Desarrollar una evaluación de impacto rápida.
38. Formalizar compromisos de cambios estructurales (a través de un CAR según lo señalado en la reciente directiva de evaluaciones de la DNPP recientemente publicada).
39. Apoyar el rediseño del programa que se está llevando a cabo en el piloto en el distrito de San Jerónimo, en el departamento de Apurimac.

NOTA TÉCNICA SOBRE EL PROGRAMA JUNTOS
Dirección Nacional de Presupuesto Público
Equipo de Evaluaciones – PpR

ANTECEDENTES

En septiembre de 2005 se crea el Programa de Apoyo a los más Pobres JUNTOS. El propósito del programa JUNTOS es "Mejorar las condiciones básicas de vida, la restitución de los derechos básicos, y desarrollo de las capacidades productivas y de ingreso de los hogares en extrema pobreza; mediante la transferencia condicionada y la participación organizada de la comunidad"[4].

Información presupuestal

El programa ha tenido una expansión presupuestal acelerada. El programa se inició con un PIM de S/.120 millones en 2005. Al 12 de Septiembre de 2008 cuenta con un PIM de S/.607 millones lo que equivale a casi quintuplicar el presupuesto del programa en 3 años. En 2008 se presentó el incremento presupuestal más importante (S/.306.5 millones adicionales). En 2008 se decidió desacelerar la expansión del programa y se redujo el presupuesto en 99 millones de soles.

Tabla 1: Presupuesto y ejecución de JUNTOS
Millones de soles corrientes

	2005		2006			2007			2008		
	PIM	DEV	PIA	PIM	DEV	PIA	PIM	DEV	PIA	PIM	DEV
Administración y operación	21.1	20.3	0.0	3.3	3.3	6.1	14.8	14.1	9.7	60.3	24.2
Transferencias a los hogares	62.9	59.4	300.0	204.1	80.1	293.9	409.3	374.6	684.4	547.1	319.9
Transferencias a los sectores	36.0	36.0	0.0	112.6	90.0	100.0	108.7	108.7	12.3	0.0	0.0
TOTAL JUNTOS	**120.0**	**115.7**	**300.0**	**320.0**	**173.3**	**400.0**	**532.7**	**497.4**	**706.4**	**607.4**	**344.0**

Fuente: DNPP

Respecto de la estructura del presupuesto, el programa está dividido en 3 tipos de gasto según las actividades que desempeña: (i) Administración y operación del programa, que incluye el costo de administración de la sede central[5] como del sistema de coordinación y promoción a nivel local; (ii) las transferencias monetarias a los hogares beneficiarios del programa (100 soles mensuales); y (iii) las transferencias a los sectores para garantizar la cantidad y calidad de la oferta de servicios de salud, educación e identidad.

La participación del presupuesto en administración central y operación del programa sobre el total ha oscilado entre 17% y 11%, siendo su punto más alto en 2005 y el más bajo en 2008.

Debido a los serios problemas de ejecución presentados en el componente de transferencias a los sectores, en 2008 son eliminadas estas transferencias. Como se observa en la Tabla 1, estas transferencias se presupuestaron principalmente en los años 2006 y 2007 (S/.113 y S/.109 millones respectivamente). Esta reducción de las transferencias a los sectores en 2008 sirvió para financiar en parte la expansión de la cobertura de hogares beneficiados por el programa.

[4] Fuente: PROPUESTA DEL MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – "JUNTOS". Gerencia de Planificación y Presupuesto – PNADP. OCTUBRE 2007

[5] Estos gastos incluyen al personal de la sede central del programa, los servicios del INEI para la aplicación del censo que permita la focalización individual, los pagos al Banco de la Nación y transportadoras de dinero, entre los principales.

Tabla 2: Ejecución presupuestal*

	2005	2006	2007	2008**
Administración y operación	95.9%	98.7%	95.2%	41.0%
Transferencias a los hogares	94.5%	39.2%	91.5%	58.5%
Transferencias a los sectores	100.0%	79.9%	100.0%	
TOTAL JUNTOS	**96.4%**	**54.2%**	**93.4%**	**56.7%**

Fuente: DNPP
(*) Devengado / PIM
(**) Devengado al 1ro de septiembre

La ejecución del programa ha sido bastante variable. El promedio de ejecución hacia 2007 es de 81%, y en lo que va de 2008 han ejecutado el 57% de su marco presupuestal.

El problema en la ejecución presupuestal en 2006 se explica principalmente por el bajo nivel de gasto en el presupuesto programado para realizar las transferencias de 100 soles mensuales a los hogares (el PIM para las transferencias a los hogares fue de 204 millones y se ejecutaron 80 millones – 39% de ejecución). Asimismo, se encontraron problemas de ejecución con las transferencias a los sectores (80% de ejecución).

Población objetivo

El programa JUNTOS se inicia en septiembre de 2005 y termina ese año con 110 distritos y 37,345 familias beneficiadas. Con fecha de corte 30 de junio de 2008, el programa se ha expandido a 638 distritos y alcanza a 453,823 familias.

El programa ha tenido cuatro momentos de expansión en lo que va desde su creación. Actualmente tiene cobertura en 14 departamentos del país.

Tabla 2: Expansión de distritos intervenidos por departamento

Departamento	2005		2006	2007	Total
	Expansión 1	Expansión 2	Expansión 3	Expansión 4	
Ayacucho	26	8	15	20	69
Huancavelica	19	10	36	11	76
Apurímac	13	11	32	4	60
Huánuco	12	11	31	13	67
Ancash	-	-	14	52	66
Cajamarca	-	-	22	55	77
Junín	-	-	7	32	39
La Libertad	-	-	17	25	42
Puno	-	-	36	15	51
Amazonas	-	-	-	12	12
Cusco	-	-	-	44	44
Loreto	-	-	-	11	11
Pasco	-	-	-	8	8
Piura	-	-	-	16	16
Total	**70**	**40**	**210**	**318**	**638**

Fuente: JUNTOS.
Elaboración: Propia.

El programa tiene planeado seguir expandiéndose a 880 distritos, incorporando con ello aproximadamente 156 mil nuevos hogares, lo que en términos presupuestales podría significar una demanda presupuestal por 180 millones de soles adicionales. En la sección sobre priorización y focalización del programa se desarrollan los criterios utilizados para cada una de las expansiones de JUNTOS.

El programa JUNTOS cuenta con cuatro procesos: (i) proceso de afiliaciones; (ii) proceso de certificación del cumplimiento de condicionalidades; (iii) proceso de

liquidación y transferencias financieras; y (iv) proceso de control y planificación de operaciones.

Proceso de Afiliaciones

La afiliación de los hogares que formarán el padrón de beneficiarios del programa se desprende de un proceso de focalización que comprende dos fases, la focalización geográfica y la individual. En la primera fase se identifican los distritos donde intervendrá el programa y la segunda, los hogares que formarán el padrón. Cabe señalar que la focalización individual tiene 2 etapas, la primera identifica a los hogares “pre seleccionados” en base a los resultados de un algoritmo de carencias; en la segunda etapa, llamada validación comunal, la comunidad revisa a los hogares “pre seleccionados” por el INEI y puede añadir o quitar hogares. Luego de la validación comunal se obtienen los hogares “validados” que son los que aparecen en el padrón del programa.

Focalización Geográfica

Por encargo del Consejo Directivo del programa JUNTOS, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se encarga de definir el listado de distritos donde se implementa el programa. Se establece que el orden de entrada de los distritos se basa en un índice de carencias definido a nivel distrital.

a) Selección de la intervención en fase piloto 2005

Se decidió utilizar un índice de pobreza distrital basado en indicadores de carencias de la población. Se incluyeron los siguientes criterios:

1. Porcentaje de hogares con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) basado en los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Censo de 1993.
2. Brecha de pobreza total (FGT1) del Mapa de Pobreza del Perú (MEF 2000).
3. Desnutrición crónica infantil de niños de 6 a 9 años del II Censo Escolar de Peso y Talla de 1999.
4. Porcentaje de centros poblados muy afectados por la violencia política (CPAV) del Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR).

El índice se calculó ponderando cada indicador con un peso de 0.25.

En octubre de 2005 se eligieron 70 distritos para el piloto de JUNTOS. El acuerdo inicial del Consejo Directivo adoptado en octubre de 2005 fue que la acción del programa empiece en las zonas afectadas por la violencia política.

Criterio de selección de los primeros 70 distritos: Se utilizó la lista de centros poblados afectados por la violencia del Censo PAR, y se seleccionaron a los 70 distritos donde existían centros poblados con niveles de afectación Alta y Muy Alta.

Por consideraciones de costos logísticos y facilidades de implementación, se decidió que el ámbito de acción del programa sea el menos disperso. Con este criterio no se incorporaron distritos de los departamentos de Junín y La Libertad, quedando 4 departamentos: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco.

En noviembre de 2005, el Consejo Directivo decidió incorporar 40 distritos adicionales en orden de carencias para los mismos departamentos mencionados.

Criterio de selección para los 40 distritos adicionales: Para este proceso se decidió añadir el criterio de pobreza extrema al índice de carencias a fin de incluir 40 distritos muy pobres que de otra forma eran discriminados. Incluyendo este criterio se recalculó el índice, otorgando una ponderación de 0.2 a cada indicador.

b) Selección de distritos para expansión de JUNTOS en 2006

Para seleccionar estos distritos se utilizó el índice de carencias basado en los 5 indicadores utilizados para la segunda expansión del programa. Se mantuvo también el criterio de no intervenir en departamentos con muy pocos distritos prioritarios.

c) Selección de distritos para expansión de JUNTOS en 2007

Se seleccionaron 318 distritos nuevos en 11 departamentos. Para seleccionar estos distritos se utilizó el mismo criterio empleado en la expansión del programa en 2006.

En la construcción del índice para la expansión de 2007 se actualizaron los siguientes indicadores sociales: (i) Indicadores estimados de incidencia y severidad de la pobreza monetaria proporcionados por el mapa de pobreza del INEI para el año 2004; (ii) Tasa de desnutrición crónica en niños de 6 a 9 años obtenido del Censo Escolar de Peso y Talla de 2005 realizado por el Ministerio de Educación; y (iii) Indicador promedio de NBI del INEI construido con información del Censo de población y Vivienda de 2005.

Esta metodología fue aprobada por el Consejo Directivo en sesión de febrero de 2007. Las ponderaciones aprobadas para este año otorgan mayor peso a desnutrición (pesa 3/10) y a violencia política (pesa 1/3) y menor a la pobreza monetaria (cada indicador de estos pesa 1/10) y al promedio de necesidades básicas insatisfechas (1/6).

Mediante Oficio N° 037 -2007-EF/15.01 del Viceministerio de Economía, se remitió el Informe Nº 042-2007-EF/65.12 al programa JUNTOS con la propuesta formal de 318 distritos adicionales para la expansión del programa en 2007.

d) Distritos seleccionados para futura expansión en el marco de CRECER

La estrategia CRECER pretender intervenir en 880 distritos. CRECER contempla en su Plan de Operaciones – aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2007-PCM - tres etapas de implementación. Las dos primeras se basan en los 638 distritos intervenidos por el programa JUNTOS. Una tercera fase que cubre 242 distritos a fin de llegar a los 811 distritos que están en el primer quintil del mapa de carencias elaborado por FONCODES , y cubrir también los 69 distritos ya intervenidos por JUNTOS que no figuran en el primer quintil de carencias, dando un total de 880 distritos.

Tabla 3: Características de los distritos seleccionados

Etapa	Área (según Censo 1993)	Número de distritos	Tasa Pobre extrema (%)	Brecha de pobreza (%)	Tasa de Desnutrición Infantil (%)	Porcentaje con al menos 2 NBI 2005 (%)	Porcentaje de centros poblados muy afectados por violencia
Etapa 2005	Rural	102	53.7	68.0	56.5	19.3	10.3
	Urbana	8	48.4	54.9	62.0	24.8	12.0
	Total	110	32.6	31.2	38.5	15.8	2.1
Etapa 2006	Rural	193	51.3	62.9	53.1	19.9	2.5
	Urbana	17	47.3	54.2	55.6	21.7	9.1
	Total	210	32.6	31.2	38.5	15.8	2.1
Etapa 2007 (propuesta)	Rural	274	45.1	50.2	44.9	18.7	1.9
	Urbana	36	40.4	39.9	50.6	15.6	4.7
	Total	310	32.6	31.2	38.5	15.8	2.1
Otros distritos	Rural	585	29.6	23.2	38.2	16.4	1.0
	Urbana	613	19.4	12.8	26.8	11.8	1.1
	Total	1198	32.6	31.2	38.5	15.8	2.1
Nacional	Rural	1154	39.0	40.2	43.9	17.8	2.3
	Urbana	674	21.6	15.8	29.2	12.4	1.6
	Total	1828	32.6	31.2	38.5	15.8	2.1

Focalización individual – fase de pre selección

Para la pre selección de los hogares se siguen dos pasos; primero, la aplicación de una ficha socioeconómica a todos los hogares de los distritos seleccionados en la focalización geográfica; y segundo, la selección de los hogares según puntaje de carencias.

a) La aplicación de ficha socioeconómica

El INEI empadrona a todos los hogares de los distritos seleccionados (censo) aplicando la ficha socio-económica de JUNTOS. Esta ficha es similar a la del Sistema de Focalización de Hogares beneficiarios de programas sociales (SISFOH). Con los resultados de esta ficha, en esta etapa se considera sólo a familias con hijos de 14 años o menos o madres gestantes.

b) Selección de hogares según puntaje de carencias

Luego de la primera selección por edad de los hijos y presencia de madres gestantes, los hogares “pre seleccionados” se identifican por medio de los puntajes resultantes de la aplicación del algoritmo elaborado por el INEI.

Este algoritmo otorga puntajes de pobreza. El valor del puntaje depende de las respuestas a las preguntas de la ficha socioeconómica (características de vivienda: pisos, techo y paredes, acceso a servicios básicos: agua, desagüe y alumbrado eléctrico, educación de los miembros y tenencia de activos).

En vista de los problemas de subcobertura del algoritmo y umbral utilizado por el INEI, el MEF propuso que se remplace por el algoritmo utilizado en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)[6]. Este algoritmo sintetizaba la información sobre carencias de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) usada para la focalización de los distintos programas sociales (publicado oficialmente mediante R.M. N° 399-2004-PCM).

Por Acuerdo del Consejo Directivo, en el año 2007 se conformó un equipo de revisión del algoritmo en coordinación con el SISFOH, a fin de hacer una propuesta

[6] Ver anexo 1.

de criterios de focalización y selección de los hogares beneficiarios en el contexto de la estrategia nutricional CRECER.

El MEF recomendó en el Consejo Directivo tener acceso universal de los hogares para aquellos distritos pequeños y con alta pobreza y desnutrición (criterios compatibles con el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH) (Ver Anexo 1). Para los otros casos, se debería utilizar criterios de focalización individual. Estos criterios fueron aprobados por el Consejo Directivo.

Asimismo, el Consejo Directivo acordó seguir usando el algoritmo del INEI durante 2007, esto para evitar cambios de metodología de selección de hogares. Un cambio en la metodología podía derivar en reclamos de los hogares empadronados. Sin embargo, sí se modificaron los umbrales en cuanto al valor estimado utilizado para seleccionar a un hogar como beneficiario, a fin de que se cubra a la mayor cantidad de hogares pobres con niños menores en riesgo nutricional. Se esperaba que esto permitiera cubrir el 90% de hogares en pobreza con niños entre 0 y 5 años de edad, el umbral sería 0.645, el cual permite también cubrir al mismo tiempo al 75% de hogares en pobreza con niños de entre 0 y 14 años.

Para el año 2008, el Consejo Directivo aprobó la utilización de la Metodología SISFOH para la focalización individual. Esta metodología fue revisada en zonas rurales en el marco de la consultoría "Revisión del Algoritmo de Focalización Individual SISFOH" elaborada por Miguel Madueño de PRAES - Promoviendo Alianzas y Estrategias. Los umbrales para 2008 fueron definidos a partir de la consultoría de Madueño, con el objetivo de lograr reducir la subcobertura de hogares pobres extremos y pobres en zonas rurales. Esto permitía incluir en la selección a más hogares pobres extremos, condición que está muy relacionada con la presencia de mayor número de niños en el hogar.

Focalización individual – fase de validación

Luego de la identificación de los hogares pre seleccionados, el Programa envía la lista de hogares al RENIEC para que se proceda al cotejo masivo, que consiste en la verificación de datos correctos (Nombres, apellidos y número del DNI) de los posibles beneficiarios. Una vez verificada la información con el RENIEC, el programa envía las listas de hogares pre seleccionados a sus Sedes Regionales. Con estas listas, el Coordinador Regional y los Promotores coordinan con las autoridades locales y la población para llevar a cabo las Asambleas de Validación Comunal. Este mecanismo de vigilancia social y transparencia, permite que sea la población el filtro final para la selección de los beneficiarios de JUNTOS.

En las Asambleas participan las autoridades de los centros poblados y comunidades como Alcaldes, Presidentes y Gobernadores, el representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la población en general, quienes validan la condición de pobreza de cada hogar beneficiario que está en la lista de pre seleccionados, retirando a aquellos que no merecen ser parte del programa. Los pobladores son los que dan fe de la lista oficial de hogares beneficiarios de JUNTOS.

Culminada la Asamblea de Validación Comunal se procede a la firma del Acta de Aprobación de la Lista Final de Beneficiarios del Programa JUNTOS, a través del cual los participantes dan conformidad de lo actuado. El Acta es entregada al representante del Programa JUNTOS.

El Primer Taller sobre información relativa a la ejecución del Programa JUNTOS se desarrolla al culminar la Asamblea de Validación Comunal. Allí, se explica a los hogares beneficiarios los compromisos que deben cumplir en Identidad, Nutrición, Salud y Educación.

Una condición de entrada al padrón del programa es que la representante del hogar beneficiario debe tener su D.N.I. en buen estado y actualizado, y los menores de 15 años hasta los 30 días de nacido deben tener su D.N.I. de menores.

Al interior de este macro proceso de afiliación, se encuentran las actividades relacionadas con la actualización del padrón. Sin embargo, como se desarrollará en la sección de evaluación, el programa no cuenta con acciones estructuradas que permitan el mantenimiento del padrón según el diseño del programa.

Proceso de Certificación del Cumplimiento de Condicionalidades

El programa debe entregar mensualmente 100 soles a todo hogar afiliado en el padrón -y por tanto, con niños/as de 0 a 14 años y/o madres gestantes- que cumpla con **todas** las condicionalidades siguientes[7] según corresponda:

- Acudir con los niños/as de 0 a 5 años para su atención integral en salud y nutrición, de acuerdo con los protocolos establecidos por el MINSA.
- Las mujeres en edad fértil, y en especial las gestantes deben asistir a recibir su atención integral, de acuerdo con los protocolos establecidos por el MINSA.
- Matricular y asegurar la asistencia escolar a los niños/as de 6 a 14 años (al menos en 85%).
- Inscribir a los niños/as para obtener su documento de identidad.

Dado que contar con el DNI es más un requisito de entrada que un compromiso regular que debe ser verificado mensualmente, el análisis del sistema de verificación de condicionalidades se centrará en los compromisos de salud y educación.

Según las Reglas de Operación 2006 los hogares beneficiarios tendrán hasta 45 días desde la firma del convenio para devolver los formularios de inscripción debidamente firmados y sellados.

La asistencia a los servicios de salud y educación debe ser hecha de acuerdo a las citas, controles y asistencias programadas según sea el servicio de cada beneficiario final. El control de dichos compromisos se hace en cada establecimiento o institución y cada 3 meses se certifica el cumplimiento de compromisos. Para ello se emplea formularios diseñados para estos fines. Los promotores tienen como plazo para enviar los formatos de cumplimiento de condicionalidades en un trimestre, el día 20 del tercer mes. El programa en 6 días ya tiene lista la planilla para realizar los pagos a los hogares y a partir del día 26 del tercer mes inician los pagos mensuales en las agencias del Banco de la Nación seguido del pago realizado por las transportadoras, durante los 3 meses que le siguen al trimestre evaluado.

El registro de la asistencia a cada uno de los servicios se hace en los establecimientos de los sectores. En los centros de salud se lleva el registro de asistencia a las citas y controles, y en los de educación el registro de la asistencia a la escuela. Solo para el caso de los servicios de salud, se ha creado un formulario (Ficha de Familia JUNTOS, FS-002) en donde se debe registrar el cumplimiento de la asistencia de cada beneficiario final. Para el caso de la asistencia a la escuela, el Programa no ha creado fichas de registro específicos. Cada institución educativa llevará un registro diario.

[7] ACUERDO Nº 16 IV SESION 2007/PNADPCD

A partir de los registros de asistencia a los distintos servicios, el Programa procede a capturar la información de asistencia. Esta captura se hace en formularios distintos según condicionalidad (en salud el formulario FS-003 y en educación el formulario FE-002).

Los formularios de registro de los incumplimientos son llenados por los Coordinadores Distritales y Promotores Sociales quienes enviarán a la Sede Central la información capturada a través de una aplicación Web accesible a través de cualquier equipo conectado a Internet (sean cabinas o las sedes regionales). Luego deberán ser enviados los formularios físicos al Coordinador Regional quien los debe remitir a la Sede Central.

En la Sede central se evalúa y actualiza el padrón de beneficiarios. La actualización de beneficiarios se basa en la información recolectada en el proceso de certificación del cumplimiento de las condicionalidades.

Proceso de Liquidación y Transferencias Financieras

Es el proceso que "cierra" el ciclo operativo del Programa y permite la entrega de los apoyos monetarios a cada una de las titulares de las familias que cumplieron sus compromisos (condicionalidades).

El proceso de pagos se realiza a través del Banco de la Nación, con esto se busca darle mayor certeza y transparencia, evitando tanto desviaciones propias del manejo de recursos públicos como posibles efectos de clientelismo político derivados del poder asociado con la entrega de los recursos.

Este proceso comprende los siguientes subprocesos:

a) Apertura de cuenta a beneficiaros: se crean cuentas bancarias a los beneficiarios que hayan sido validados con el cotejo masivo de DNIs y que se encuentran en condición de afiliados al programa.

b) Gestión del calendario de compromisos y transferencias: el programa efectúa las coordinaciones y gestiones ante la DNPP, con el fin de asegurar la provisión de fondos correspondientes y ejecutar las etapas de conformidad con las normas del proceso presupuestal.

c) Abono en cuenta y publicación de cronograma de pagos: una vez recibidas las autorizaciones de gasto requeridas, el Banco de la Nación procederá a realizar el abono correspondiente en la cuenta individual del beneficiario y para los casos en que el pago se realiza a través de empresas de transporte de valores, efectuar las coordinaciones necesarias para tal fin. El programa asume el costo del ITF.

d) Entrega de tarjetas de pago: el Banco de la Nación, como medida de transparencia, entrega a la titular del hogar beneficiario una Tarjeta de Pago conteniendo el nombre y la respectiva fotografía digitalizada.

Evaluación

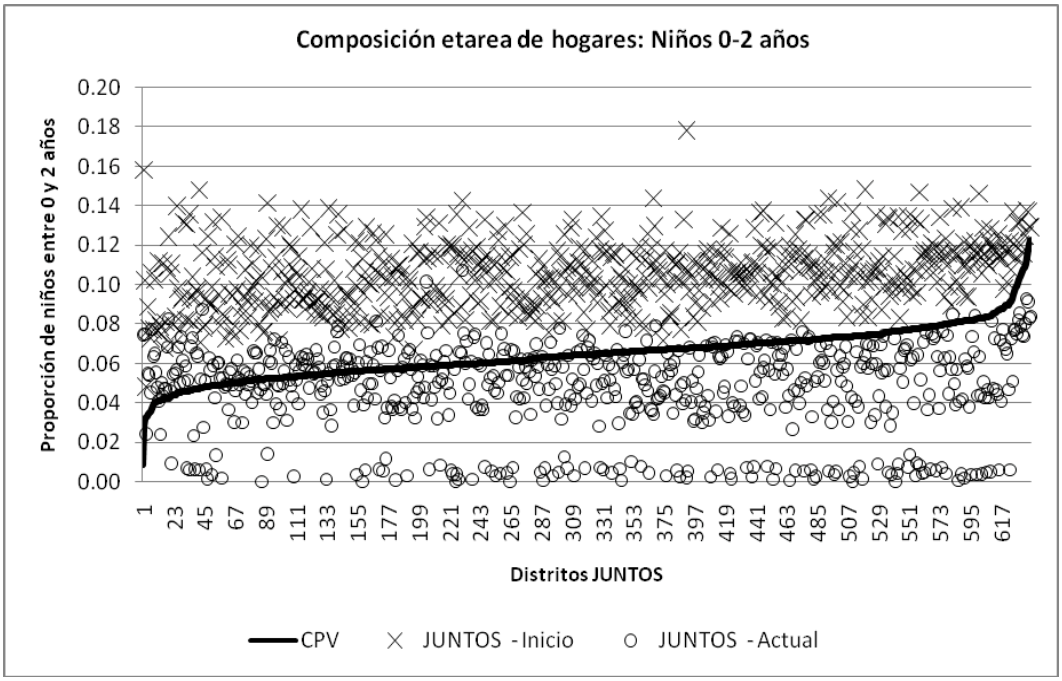
En esta sección se presentan los resultados encontrados de una evaluación rápida llevada a cabo por el equipo de evaluaciones del Presupuesto por Resultados (PpR). Sobre la base de información proporcionada por el programa JUNTOS, el INEI y el Seguro Integral de Salud, se han analizado los principales procesos del programa así como una revisión inicial sobre la eficacia de JUNTOS respecto de sus resultados intermedios.

Análisis de la afiliación

A partir de la información de seguimiento del cumplimiento de condicionalidades del Programa, puede afirmarse que existen una serie de distorsiones y problemas de focalización y seguimiento, que estarían afectando el desempeño del mismo en términos de eficacia.

En principio, la condicionalidad más importante del Programa es el control de crecimiento y desarrollo (CRED) de los niños menores de 3 años. Sin embargo, deficiencias en la implementación han determinado que el número de niños beneficiarios del Programa sea sustancialmente menor que el potencial.

Para evidenciar ello, en el gráfico abajo se analiza la composición etárea promedio de los hogares pertenecientes a los distritos intervenidos por JUNTOS. En primer lugar, se muestra el porcentaje promedio de niños menores de 3 años en los hogares de los 638 distritos intervenidos, ordenados ascendentemente según el porcentaje proveniente del Censo de Población y Vivienda 2005 (CPV) (línea negra continua en el gráfico). Esto indica que, en el distrito 1, el 1% de los miembros del hogar promedio son niños menores de 3 años, mientras que en el distrito 638, este grupo de edad representa alrededor del 12% del hogar promedio. Adicionalmente, se muestran otras dos series; la serie en aspas representa estos mismos porcentajes promedio distritales pero para los hogares afiliados a JUNTOS, en el momento inicial de su afiliación (estos hogares, por definición de la intervención, son pobres y tienen como miembros a población objetivo de JUNTOS, es decir, gestantes y/o niños menores de 14 años). Por último, la serie representada en círculos muestra los porcentajes actuales (hacia junio de 2008) para la totalidad de hogares validados de JUNTOS en esos distritos.



El primer resultado que uno esperaría encontrar es que las series Juntos - Inicio y JUNTOS - Actual deberían estar por encima de la serie CPV. Esto por dos motivos: el primero es que, por lo general, los hogares pobres tienden a ser más fecundos, y por tanto su composición etarea debería reflejar una mayor proporcionalidad sesgada hacia los niños, en comparación con las proporciones mostradas por la totalidad de hogares del distrito, reflejada en la serie CPV. El segundo motivo, es que, por definición, solo pueden ser beneficiarios aquellos hogares con niños. En

segundo lugar, uno esperaría encontrar que las series JUNTOS - Inicio y JUNTOS - Actual estuvieran superpuestas, esto último ocurriría si es que el programa permitiera la incorporación de nuevos hogares pobres o nuevos hogares con población objetivo, y permitiera además la "graduación" de aquellos hogares cuyos miembros ya no forman parte de la población objetivo, con lo cual, los hogares intervenidos seguirían reproduciendo la estructura etarea promedio de los hogares inicialmente incorporados al padrón.

Sin embargo, la evidencia mostrada en el gráfico no apoya estos resultados esperados. Si bien la serie JUNTOS - Inicio se encuentra por encima de la serie CPV, esta última se encuentra casi en su totalidad por encima de la serie JUNTOS - Actual. A continuación se ensayan algunas hipótesis que pueden explicar las marcadas diferencias existentes entre ellas.

La gran distorsión se encuentra entre las series JUNTOS - Inicio y JUNTOS – Actual, la cual puede tener varias explicaciones. La primera es que el Programa muestra poca flexibilidad para la incorporación de nuevos miembros en los hogares ya beneficiarios (miembros distintos a los encuestados por el INEI, como los recién nacidos) o nuevos hogares que se vuelven parte de la población objetivo (nuevos hogares conformados con niños pequeños).

En el caso de los hogares ya beneficiarios, mientras mayor sea el tiempo en que el hogar se encuentra afiliado, mayor edad tendrá cada uno de los miembros originales del hogar, y si no se permite la incorporación de nuevos miembros (recién nacidos), menor será la proporción de niños pequeños. Al respecto, los números del Programa indican que, en la totalidad de los hogares validados, desde el inicio de la intervención del Programa sólo se han incorporado al padrón alrededor de 13 mil niños menores de 3 años (niños que no fueron reportados inicialmente en el censo INEI-JUNTOS porque aún no habían nacido). Sin embargo, en realidad, correspondía incorporar una cifra 4 veces mayor (52 mil), que es aproximadamente el número de gestantes encontrado en el momento del censo INEI-JUNTOS[8].

En todo caso, aún permitiendo mayor flexibilidad en la incorporación de recién nacidos, habría también que lidiar con los incentivos que tiene el hogar ya beneficiario para el subreporte de recién nacidos, en tanto la recepción del incentivo monetario ya estuviera garantizada por el cumplimiento de las condicionalidades de los miembros inscritos originalmente, sobre todo de escolares, cuya condicionalidad (asistencia a la escuela primaria) es posible que ya se cumpliera independientemente de la afilición al programa, dada la casi universal asistencia a la primaria en nuestro país. En este escenario, sólo tendrían incentivos para reportar e incorporar recién nacidos al padrón aquellos hogares compuestos por gestantes por dar a luz y sin niños menores de 14 años. Como se muestra en la tabla abajo, ambas condiciones ocurren a la vez únicamente en el 1.2% de los 410 mil hogares que actulamente reciben el incentivo monetario del Programa.

Tabla 4: Hogares abonados según tipo de población objetivo

# Miembros objetivo	Tipo de población objetivo				#	%
	Niños 0-2	Niños 3-5	Niños 6-14	Gestante		
1	X				40,508	9.9
1		X			22,886	5.6
1			X		97,373	23.7
1				**X**	**5,092**	**1.2**
2	X	X			25,320	6.2
2	X		X		53,926	13.2
2	X			X	5,201	1.3
2		X	X		62,544	15.3

[8] A esta última cifra podría deducírsele una fracción por las altas tasas de mortalidad infantil en las zonas intervenidas. No obstante ello, la diferencia entre la incorporación potencial y real seguiría siendo sustantiva.

# Miembros objetivo	Tipo de población objetivo				#	%
	Niños 0-2	Niños 3-5	Niños 6-14	Gestante		
2		X		X	3,686	0.9
2			X	X	8,220	2.0
3	X	X	X		60,786	14.8
3	X		X	X	5,344	1.3
3	X	X		X	3,107	0.8
3		X	X	X	8,331	2.0
4	X	X	X	X	7,827	1.9
Total					**410,151**	**100.0**

De otro lado, la inflexibilidad en la afiliación de hogares conformados recientemente u hogares ya conformados pero que no solían formar parte de la población objetivo y que luego se vuelven parte de ésta, queda evidenciada con la información de la Tabla 5, la cual muestra la caracterización de los hogares validados por el Programa. En primer lugar, la Tabla muestra que para ser hogar beneficiario tienes que haber sido censado por el INEI-JUNTOS, lo cual elimina la posibilidad de que nuevos hogares, conformados luego del censo, puedan ser incorporados al padrón.

Tabla 5: Proveniencia de los hogares validados a agosto de 2008

Situación del hogar al momento del censo INEI-JUNTOS	Focalización		Total
	JUNTOS	CRECER	
No censado	-	-	**-**
Censado, Sin población objetivo, No Pobre	6	-	**6**
Censado, Con población objetivo, No pobre	685	82,384	**83,069**
Censado, Sin población objetivo, Pobre	85	-	**85**
Censado, Con población objetivo, Pobre	366,117	3,047	**369,164**
Total	366,893	85,431	**452,324**

En segundo lugar, es prácticamente improbable que los hogares que al momento del censo no contenían miembros que formaran parte de la población objetivo, pudiesen luego ser validados (ocurre sólo en 91 casos). Por último, es prácticamente improbable que un hogar considerado inicialmente como “no pobre”, con miembros pertenecientes a la población objetivo, pueda luego ser beneficiario del Programa, a menos que dicho hogar pertenezca a un distrito del ámbito de CRECER[9].

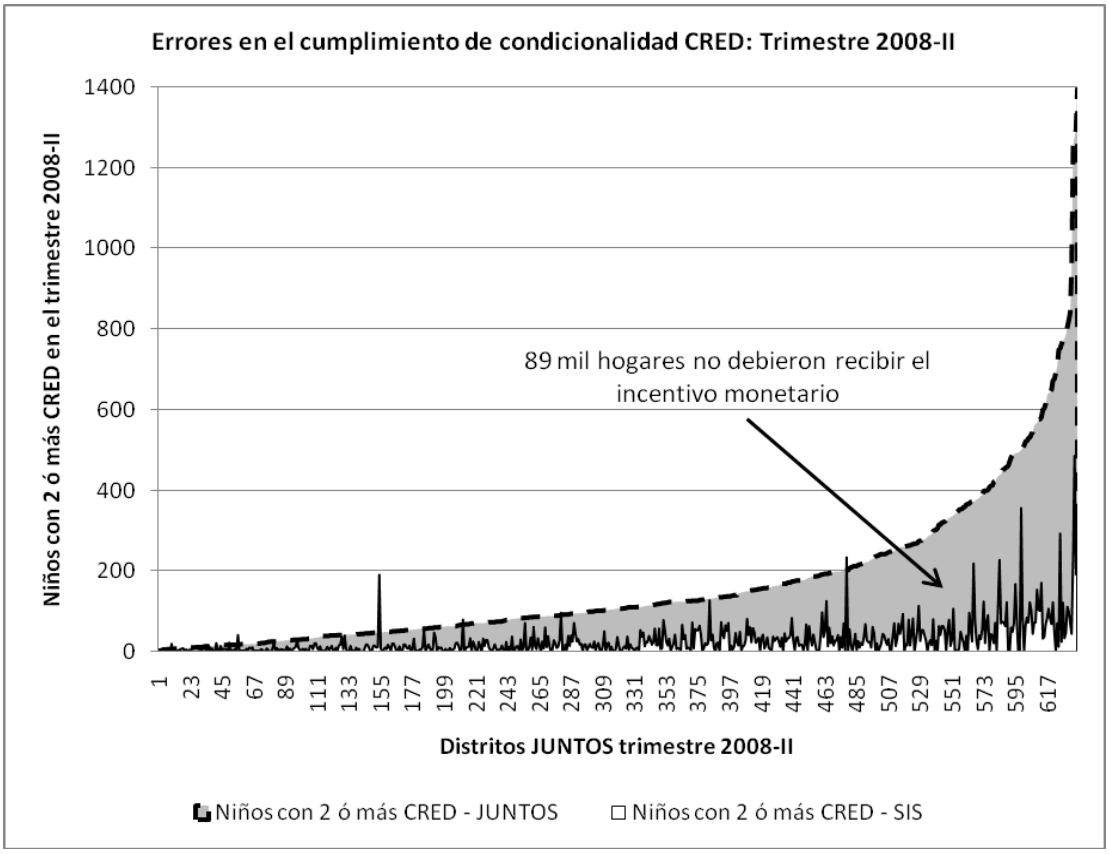
Todas estas distorsiones hacen que el número de beneficiarios menores de 3 años sobre los cuales se hace un seguimiento de las condicionalidades sea cada vez menor, y, dado que el programa no tiene a expandirse en un mismo distrito (salvo en el caso de CRECER), las distorsiones hacen que la población objetivo de niños menores de 3 años de JUNTOS tienda a desaparecer en el tiempo.

Análisis de la certificación del cumplimiento de condicionalidades

El Programa JUNTOS demuestra serias deficiencias a la hora de verificar el cumplimiento de condicionalidades. Un análisis propio[10] realizado para el caso de la condicionalidad más importante del Programa, el Control del Crecimiento y Desarrollo (CRED) de los niños menores de 3 años, indica que JUNTOS sobreestima el grado de cumplimiento de los hogares beneficiarios sujetos a la condicionalidad y, en consecuencia, transfiere el incentivo monetario a un significativo número de familias que no debería recibirlo. Analicemos esto a continuación.

[9] En el marco de CRECER sí se contempla la incorporación de hogares no pobres que contengan miembros menores de 5 años de edad.
[10] Ver anexo 2 con la nota técnica sobre el cálculo de los errores de verificación de condicionalidad CRED.

La condicionalidad CRED implica conducir al niño al menos dos veces por trimestre al establecimiento de salud para su control respectivo[11]. En el gráfico abajo, la línea punteada ordena ascendente los distritos pertenecientes al ámbito de JUNTOS en el trimestre 2008-II (un total de 638 distritos), según el número de niños que cumplió con la condicionalidad CRED dentro del distrito en dicho trimestre.



En los casos extremos, existen distritos en los que ningún hogar cumplió, mientras que en otros distritos se reportó que hasta un aproximado de 1,400 niños recibieron oportunamente –según los estándares del Programa- sus controles de crecimiento. De otro lado, a partir de información proveniente del Seguro Integral de Salud (SIS), la línea continua del gráfico presenta la cobertura oportuna total de los servicios de CRED –bajo los mismos estándares-para los niños menores de 3 años en los mismos distritos.

El resultado lógico que uno debiera esperar, es que el número de niños que cumplieron con la condicionalidad CRED en cada distrito JUNTOS sea menor que la cobertura total CRED en el distrito, ya que los niños beneficiarios del Programa en un distrito determinado son un subconjunto de la totalidad de niños del distrito. Sin embargo, como se muestra en el gráfico, en la mayoría de distritos ocurre totalmente lo opuesto.

[11] En principio, los estándares utilizados para la verificación del cumplimiento de la condicionalidad CRED deberían provenir de los protocolos de intervención del MINSA, los cuales son actualizados recurrentemente por esta entidad. Según dicho protocolo, desde inicios del presente año, se considera adecuado que los niños menores de un año reciban el CRED mensualmente (12 por año), mientras que para los niños entre uno y dos años, lo adecuado es el control bimestral (6 por año), y trimestral (4 por año) en el caso de los niños entre dos y tres años de edad. Sin embargo, para efectos del presente análisis, la pertinencia y oportunidad del CRED para considerar cumplida la condicionalidad, es medida según cómo en la práctica operó el programa, es decir, considerando adecuado que cualquier niño menor de tres años recibiera dos o más CRED por cada trimestre.

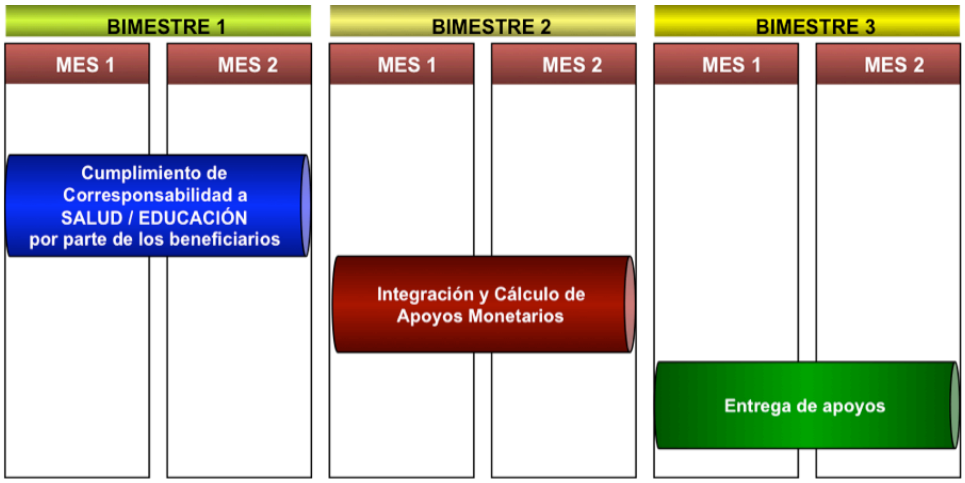
Aproximadamente, en el trimestre 2008-II JUNTOS se sobreestimó en 5 veces la cantidad de niños atendidos oportunamente por el sistema de salud; es decir, de cada 6 niños que JUNTOS reporta haber cumplido con la condicionalidad, aproximadamente sólo uno efectivamente la cumplió.

Ello implica que, guiándonos únicamente por el cumplimiento de la condicionalidad CRED, alrededor de 89 mil hogares no debieron recibir el incentivo monetario en dicho trimestre, lo cual se representa en el gráfico mediante el área sombreada en gris.

Análisis del proceso de liquidaciones y transferencias financieras

El problema con el cronograma de verificación y pago del proceso de liquidaciones es que no contempla un plazo para la consolidación y control de calidad de los formatos de cumplimiento de condicionalidades. Lo cual podría estar contribuyendo a mantener la sobreestimación en el cumplimiento de condicionalidades. A continuación se presenta un diagrama con un sistema bimestral de verificación, preparación y pago de apoyos (esquema tomado del programa Oportunidades):

Calendario Bimestral para el seguimiento de compromisos y entrega de apoyos



Fuente: Oportunidades – México.

Actualmente, las titulares tienen que acercarse a los centros de pago todos los meses para recibir el apoyo monetario de 100 soles. Planear pagos bimensuales a los hogares reduciría tanto el costo que tienen que realizar las familias para obtener el apoyo, como los costos financieros y de las agencias responsables de realizar las entregas de dinero, ambos costos de transacción significativos.

Otro problema encontrado en el vínculo del sistema de seguimiento de corresponsabilidades y el de apoyos es la desproporcionalidad entre el incumplimiento y la sanción. Si un hogar falla en asistir un mes del total de citas u obligaciones programadas en el trimestre, no se le paga durante los próximos tres meses.

Problemas con el respaldo de los apoyos en el sistema de verificación de condicionalidades:

Además de los problemas en el diseño de procesos vinculados con el sistema de apoyos a las familias, el programa tiene problemas con el respaldo de los apoyos en términos de las condicionalidades cumplidas. El primero se desprende de la sobreestimación de condicionalidades cumplidas por los hogares (descrito en la sección sobre certificación del cumplimiento de corresponsabilidades); y el segundo, la existencia de transferencias a hogares sin respaldo de condicionalidades

cumplidas según el propio programa. A continuación se desarrollan cada uno de estos problemas.

Sobrestimación de condicionalidades**:** Como se señaló en la sección correspondiente, de cada 6 niños que JUNTOS reporta haber cumplido con la condicionalidad asociada al CRED, aproximadamente sólo uno efectivamente la cumplió. En términos monetarios, puede afirmarse que aproximadamente S/.27 millones fueron erróneamente transferidos a los hogares beneficiarios en el trimestre 2008-II. Análogamente, si consideramos los cuatro triemestres de 2007, se transfirió erróneamente alrededor de S/.66 millones, cifra que representa el 17.6% del monto total de incentivos transferidos en dicho año. A continuación se presenta una estimación del monto por trimestre de las transferencias erróneas en base al análisis únicamente de la condicionalidad del CRED.

Tabla 6: Error en el reporte de cumplimiento de condicionalidad CRED

Trimestre	Número de niños con CRED adecuado			Transferencias monetarias erróneas	Transferencias monetarias efectivas*	% error
	JUNTOS	SIS	Diferencia			
2007-I	42,222	7,894	34,328	10,298,400	73,972,045	13.9
2007-II	60,575	10,445	50,130	15,039,000	86,706,872	17.3
2007-III	81,052	15,420	65,632	19,689,600	97,611,915	20.2
2007-IV	85,815	16,034	69,781	20,934,300	116,325,345	18.0
2008-I	97,838	18,990	78,848	23,654,400	n.d.	n.d.
2008-II	107,059	18,157	88,902	26,670,600	n.d.	n.d.
Total				**116,286,300**		

*Devengado. Fuente: SIAF.
Fuente: JUNTOS, SIS y SIAF-MEF.

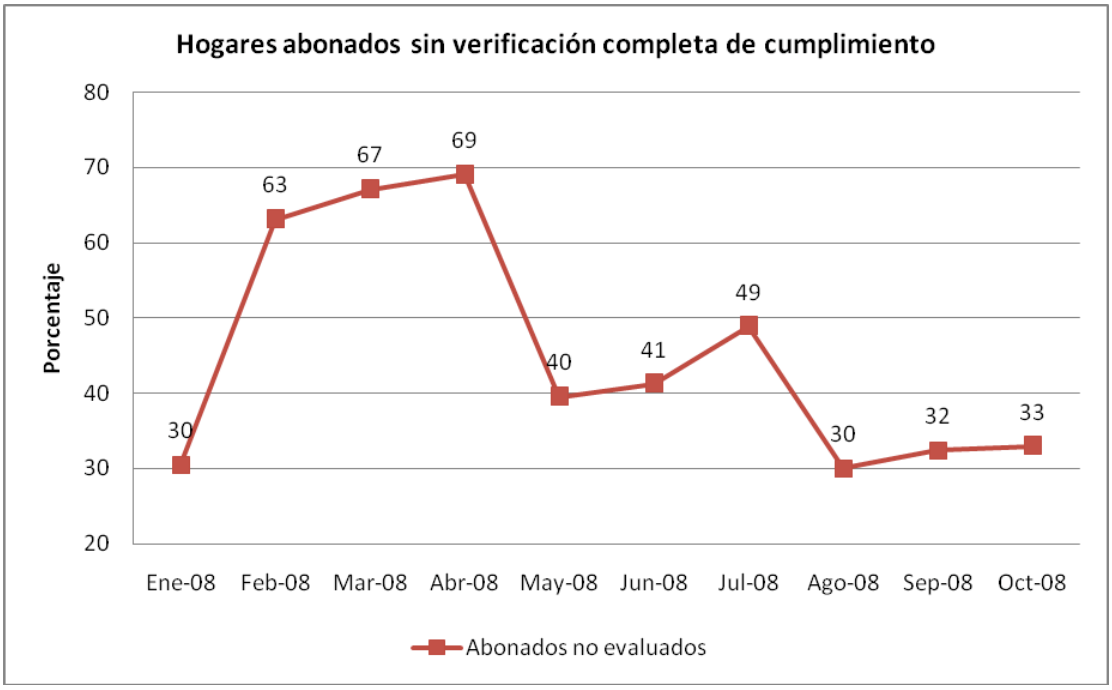
Esta cifra podría crecer significativamente a la hora de verificar el cumplimiento efectivo de las demás condicionalidades del programa, particularmente de la asistencia de los niños a la escuela.

Respaldo de los apoyos monetarios: además de los problemas de sobreestimación encontrados en los hogares que el programa declara que han cumplido con las condicionalidades, el 33% de los hogares que han recibido una transferencia del programa con fecha de corte octubre de 2008, no han tenido una evaluación de cumplimiento de al menos una de las condicionalidades a las que les correspondía verificación. Esto incluye un 5% de hogares cuyo abono se sustenta en información anterior al trimestre relevante de verificación según las reglas de operación de JUNTOS. Cabe indicar que en un 5% de los hogares abonados, no correspondía la verificación por ser hogares recientemente incorporados al padrón del Programa (ver Tabla 7).

Tabla 7: Hogares abonados según cumplimiento de condicionalidades

Grado de cumplimiento trimestre 2008-II	Abonados Oct. 2008	
	#	%
1) Cumplieron con todas las condicionalidades que les correspondían	257,454	62%
2) No cumplieron alguna(s) de las condicionalidades que les correspondían	333	0%
3) Hogares recientemente incorporados al padrón.	19,247	5%
4) No se evaluó cumplimiento:		
- Se reporta verificación de fecha anterior a la relevante en alguna(s) condicionalidades.	21,991	5%
- No se reporta verificación en alguna(s) de las condicionalidades.	114,232	28%
Total	**413,257**	**100%**

En el gráfico abajo se muestra que la falta de verificación es un problema recurrente, el cual implica que entre enero y octubre de 2008, se haya transferido a los hogares beneficiarios 180 millones de soles sin un adecuado respaldo verificativo.



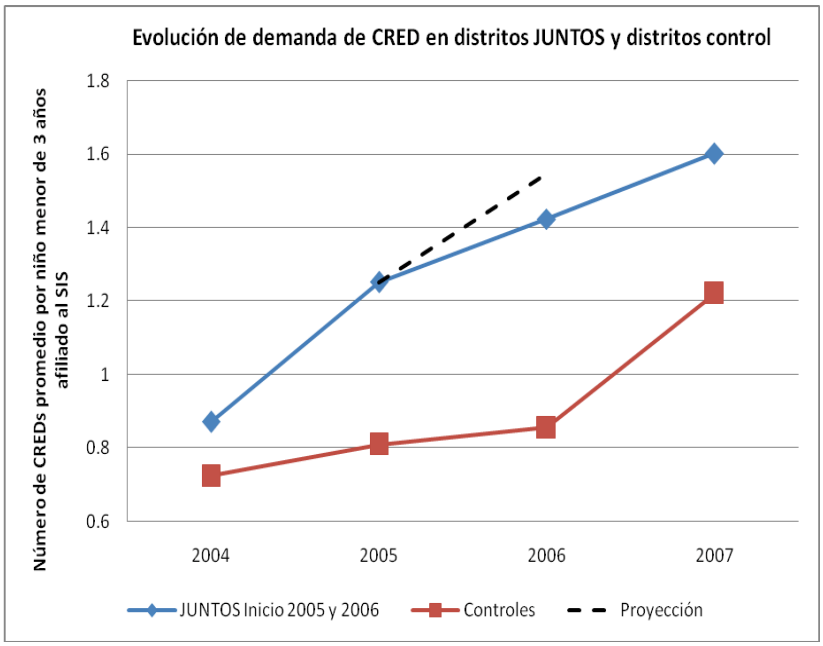
Eficacia

Para aproximarnos al desempeño del Programa en el cumplimiento de sus objetivos, a continuación se analiza la evolución de, en primer lugar, la demanda por servicios CRED, y posteriormente, la tasa de asistencia a instituciones educativas, tanto en los distritos intervenidos por el Programa como en un grupo de distritos que hacen las veces de grupo de comparación.

En el gráfico abajo se presenta la evolución anual de la demanda de CRED, identificada mediante el promedio de controles de crecimiento y desarrollo recibidos en un año determinado por cada niño menor de 3 años afiliado al SIS. En el análisis se distinguen dos series. La primera (rombos) representa a los niños afiliados al SIS en los 320 distritos cuya intervención se inició en 2005 y 2006 (110 en 2005 y 210 en 2006); mientras que, la segunda serie (cuadrados), representa a un grupo de distritos de similares características que el primero, pero que no han formado parte hasta el momento de la focalización de JUNTOS. Este conglomerado de distritos hace las veces de "grupo de comparación".

Para la conformación de este último grupo, se tomó a 52 distritos que, a pesar de haber sido identificados entre los más necesitados según el indicador de focalización distrital del MEF[12], no fueron incluidos como parte de la intervención debido a costos logísticos y limitaciones de implementación, ya que se buscaba que el ámbito de acción del programa fuese el menos disperso posible[13].

[12] Para la focalización distrital, el MEF utiliza un indicador sintético que resulta de la ponderación de cuatro dimensiones distritales: Necesidades básicas insatisfechas, brecha de pobreza, desnutrición crónica y violencia política.
[13] El grupo de comparación incluye distritos pobres de departamentos no focalizados por JUNTOS, como Arequipa, Lima Provincias, Moquegua y San Martín, entre otros.



Asumamos que ambos grupos de distritos son comparables, al tener características muy similares[14]. Si ello ocurre, de este tipo de análisis podrían obtenerse dos posibles resultados. Un primer resultado es que el Programa no tuviese efecto alguno. Gráficamente, esto se evidenciaría si es que ambas series evolucionaran en paralelo, es decir, que las diferencias observadas entre las series antes de la intervención, en el año 2005[15], fueran las mismas a las encontradas en los años siguientes.

Un segundo resultado, bajo el mismo supuesto, es que el Programa sí tuviese un efecto (positivo), lo cual se evidenciaría en la ampliación de las brechas entre ambas series a favor del grupo de distritos intervenidos por el Programa.

Al analizar el gráfico, uno se animaría a afirmar la existencia de un impacto pequeño positivo inicial del Programa sobre la demanda de CRED en los distritos intervenidos, en tanto la diferencia entre ambas series pasa de ser de 0.44 CRED por niño en 2005 a 0.57 en 2006.

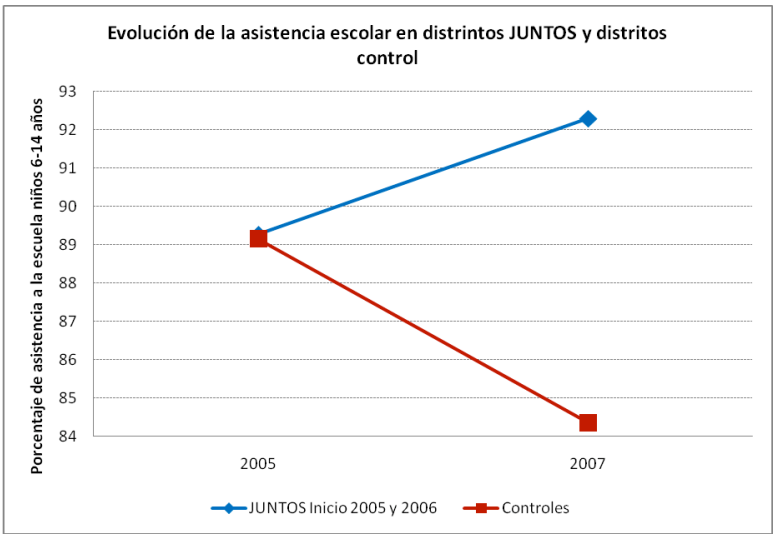
Sin embargo, dos razones harían cuestionar dicha afirmación. El primera de ellas es que este impacto inicial se revierte totalmente en 2007, año en el cual la diferencia entre ambas series pasa a ser de 0.38 CRED por niño, diferencia incluso menor a la mostrada en 2005. Esto podría estar reflejando las ya mencionadas limitaciones que posee el Programa tanto para la incorporación de recién nacidos u hogares pobres recientemente constituidos en el padrón de beneficiarios, así como para alinear los incentivos de los hogares hacia el reporte de niños pequeños; ambas limitaciones reducen, año tras año, el número de niños sujetos a la condicionalidad. La segunda razón radica en que si seguimos la tendencia del comportamiento de ambas series desde 2004 (línea punteada en el gráfico), independientemente de la intervención o no del Programa, se esperaría que para el año 2006 el resultado encontrado para los distritos del ámbito de JUNTOS fuera sutantivamente mayor, y que el efecto inicial del Programa (hacia el año 2006) fuera mayor.

[14] Sólo se ha analizado la similitud en los indicadores utilizados en la focalización distrital del Programa.
[15] A pesar que desde 2005 existen distritos intervenidos por el Programa, se considera al año 2006 como el del inicio de la intervención ya que la mayoría de distritos incorporados en 2005, lo fue recién en el último trimestre. Además, el seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades empezó en 2006.

Una limitación del análisis mostrado es que, por lo observado entre los años 2004 y 2005, podría decirse que existen otras razones, distintas del efecto del Programa, que estarían detrás de la amplificación (y posterior reducción) de las diferencias entre los distritos intervenidos y el grupo de comparación, como podría ser el distinto ritmo de afiliación al SIS, acceso geográfico a la oferta de servicios de salud, calidad de los mismos, entre otros. Ello estaría indicando que los grupos analizados no son estrictamente comparables, por lo que es necesario realizar un análisis más fino, que implique la estimación del impacto de JUNTOS sobre la demanda de CRED, tomando en consideración (controlando por) las posibles diferencias (heterogeneidad) entre los distritos conformantes de ambas series.

De otro lado, en el gráfico abajo se presenta un análisis similar pero para el caso de la asistencia a la escuela, en los mismos grupos de distritos que para el caso del CRED (distritos intervenidos por JUNTOS desde 2005 y 2006, y grupo de comparación) y utilizando información de los Censos de Población y Vivienda 2005 y 2007.

En este caso sí se nota una marcada diferencia entre ambas series, a favor de los distritos focalizados por JUNTOS, lo cual estaría evidenciando el impacto positivo del Programa. Ambos grupos de distritos parten de una situación idéntica en 2005, mostrando tasas de asistencia escolar de 89%, mientras que hacia 2007 (luego de un año de intervención del Programa en el caso de los distritos JUNTOS), la diferencia entre ambos es de casi ocho puntos porcentuales.



Sin embargo, cabe indicar que las limitaciones en el análisis descritas para el caso del CRED son aplicables también en este caso, en tanto, como se señaló anteriormente, los grupos analizados no serían estrictamente comparables. En tal sentido, es necesaria una estimación más rigurosa del impacto del Programa, controlando por la heterogeneidad de los distritos analizados, sobre todo la relacionada con la oferta de servicios educativos y la calidad de los mismos.

Conclusiones y Recomendaciones

Por primera vez en el Perú el Estado plantea un programa social condicionado, en oposición a posturas asistencialistas. Con JUNTOS se destinan recursos al aumento de la demanda de servicios para el desarrollo del capital humano (en oposición a enfoques tradicionales de oferta) dirigiéndose exclusivamente a los distritos más pobres del país, usando mecanismos de focalización transparentes y definidos por

entidades independientes del Programa (el MEF para la focalización geográfica y el INEI a nivel individual).

Sin embargo, el Programa ha experimentado una expansión significativa a pesar de no tener resueltas serias deficiencias de diseño e implementación.

Entre las principales deficiencias en el diseño está la relacionada con la definición del esquema de condicionalidades y de las transferencias monetarias asociadas. Actualmente, el programa entrega a cada hogar 100 soles mensuales a suma alzada independientemente de la cantidad de condicionalidades que haya cumplido, y por tanto, sin guardar proporción con el costo en que tiene que incurrir cada hogar para cumplir con los compromisos. Producto de este diseño de condicionalidades, los hogares no tienen incentivos a registrar en el padrón de JUNTOS a los recién nacidos, población objetivo prioritaria del programa si busca reducir la desnutrición crónica en las zonas pobres. En tal sentido, se recomienda separar las condicionalidades de salud y educación así como dividir el monto de las transferencias en función del tipo y número de condicionalidades que tiene que cumplir el hogar.

Asimismo, pueden mejorarse los mecanismos de focalización individual, los cuales podrían estar incidiendo sobre los costos del Programa, así como conduciendo a errores de filtración. En particular, se recomienda flexibilizar los mecanismos de focalización individual en función de las características demográficas y socioeconómicas del distrito intervenido, permitiendo la atención universal en los distritos de poca población y altas tasas de pobreza extrema y desnutrición crónica.

Por el lado de la implementación del programa, las deficiencias se encuentran concentradas en los procesos de incorporación de beneficiarios al padrón (subcobertura principalmente de niños menores de 3 años), en la verificación del cumplimiento de condicionalidades y en los procesos de aprobación para el pago a los hogares.

Además de los problemas de incentivos producto del diseño de las condicionalidades a suma alzada, el programa no cuenta con un sistema eficaz de actualización del padrón, lo cual genera la paulatina disminución (casi hasta su desaparición en algunos distritos intervenidos) de la población beneficiaria menor de 3 años de edad.

Un segundo problema en la operación del programa se encuentra en el proceso de certificación del cumplimiento de las condicionalidades. Tan solo el 49% del total de hogares que han sido abonados en el trimestre 2008-II cuentan con el respaldo de haber cumplido con todas las condiciones; el resto no tiene información sobre el dicho cumplimiento. Asimismo, del 49% que el programa declara haber cumplido con la condicionalidad, el 45% (90 mil hogares) no han cumplido, según los datos del SIS, con asistir a la condicionalidad de salud (CRED). En términos monetarios, este problema significa haber transferido equivocadamente a los hogares (sobrestimación de condicionalidades) o sin respaldo en condicionalidades cumplidas, solo en el trimestre 2008-II, la suma de 90 millones de soles.

Finalmente, el tercer problema asociado con la implementación tiene que ver con la mala asignación de responsabilidades sobre la verificación del cumplimiento de las condicionalidades y la preparación del pago a los hogares. Un diseño de responsabilidades adecuado debería separar claramente estas responsabilidades, de manera que ningún funcionario del programa pueda alterar el resultado en el cumplimiento de las condicionalidades, siendo esta la función exclusiva de los encargados de prestar el servicio. De esta manera, el programa no podría modificar discrecionalmente el cumplimiento de las condicionalidades para permitir o evitar el pago a cualquier hogar. Actualmente, los promotores del programa llenan y

modifican los formatos de cumplimiento de condicionalidades violando este principio básico de independencia. Además, este problema podría generar incentivos que promuevan la corrupción en el sistema de verificación de condicionalidades.

Estos problemas en el diseño y la implementación del programa tienen dos efectos principales: i) merma la eficacia del Programa (que habría que cuantificar a partir de una evaluación de impacto), y ii) merma la calidad del gasto público.

En consecuencia, se recomienda lo siguiente:

i. Mantener la decisión de no expandir el programa hasta que se realicen cambios estructurales tanto en el diseño como en la gestión del mismo.

ii. JUNTOS es un programa necesario y potencialmente muy efectivo, pero que debe realizar ajustes importantes en su diseño y reglas de operación para alinearlo con los resultados que busca alcanzar.

iii. Se requieren reformas en los tres procesos principales que maneja el programa: incorporación, seguimiento y transferencias a los hogares. A continuación las principales recomendaciones por proceso.

   a. *Proceso de incorporación*: desarrollar los mecanismos operativos e informáticos que permitan actualizar el padrón de titulares de modo que se incluya a toda la población que debería cumplir condicionalidades, especialmente a los menores de 3 años. Actualmente, no solo no se están incorporando los recién nacidos al padrón por un problema en el proceso de actualización del padrón, sino también porque los hogares no tienen incentivos para registrar a un recién nacido ya que seguirán recibiendo 100 soles mensuales si al menos tiene un hijo o hija menor de 14 años. La información sobre gestantes y recién nacidos que maneja el Seguro Integral de Salud podría ser de mucha utilidad en la tarea de incorporar a los recién nacidos.

   b. *Proceso de seguimiento de condicionalidades*: se recomienda (i) separar las condicionalidades de salud y educación así como la transferencia correspondiente, se debería entregar una transferencia proporcional al esfuerzo e importancia de la condicionalidad exigida; (ii) realizar cambios profundos en los sistemas de información que se usan para verificar el cumplimiento de las condicionalidades. Probar en un piloto si para la verificación de las condicionalidades de salud se puede utilizar la información del SIS; (iii) separar las responsabilidades entre las acciones de verificación del cumplimiento de las condicionalidades de las de preparación de los pagos a los hogares; y (iv) que todos los hogares tengan al menos una condicionalidad que cumplir todos los bimestres de manera que no reciban recursos si es que no han cumplido, al menos, con una condicionalidad.

   c. *Proceso de transferencias a los hogares*: se recomienda separar el proceso de pagos en tres etapas bimestrales, (i) verificación de condicionalidades; (ii) preparación de las transferencias y (iii) pago a los hogares. De esta manera se pueden programar actividades actualmente ausentes que contribuyan con la auditoría y control de calidad de la información que sirve de base para autorizar las transferencias. Esta organización en tres etapas es la misma que utiliza el programa Oportunidades de México. Cabe señalar que organizar los pagos bimestralmente ahorraría costos de transportes a las familias y costos financieros, ya que se paga solo 6 veces al año y no 12.

iv. Se sugiere desarrollar una evaluación de impacto rápida que calcule de manera precisa la pérdida en la eficacia del programa sobre sus resultados intermedios y

finales esperados (consumo de servicios de salud y educación, y su efecto sobre la desnutrición crónica).

v. Formalizar compromisos de cambios estructurales (a través de un CAR según lo señalado en la reciente directiva de evaluaciones de la DNPP recientemente publicada).

vi. Apoyar el rediseño del programa que se está llevando a cabo en el piloto en el distrito de San Jerónimo, en el departamento de Apurimac.

Anexo 1

1) Limitaciones del algoritmo propuesto por el INEI:

La estimación de puntajes se hace en función a las observaciones de los hogares con niños hasta 14 años o mujer embarazada (con la base ENAHO 2001-2004 de zonas rurales). Por lo tanto no es compatible con una estimación para cualquier hogar, pues los coeficientes están sesgados por las características del grupo incluido en la regresión.

Se hace la regresión sobre la posibilidad de que el hogar sea pobre, y no que sea pobre extremo, cuando esta última es la población objetivo de JUNTOS. Las características del hogar influyen de forma distinta en cada uno de estos casos.

Hay problemas en la construcción de algunas variables (como asistencia escolar de los niños y niñas menores de 6 años).

No se incluye una variable relativa al número de niños y niñas en el hogar o al número de miembros, la cual esta relacionada positivamente con la posibilidad de que un hogar sea pobre o muy pobre.

Se incluye pocas variables – aunque son las de mayor poder explicativo, lo cual genera muchos empates en el puntaje de pobreza para hogares que tienen características iguales. Además, implica un uso menos eficiente de la información que en el caso del algoritmo del SISFOH.

2) Método de selección de hogares beneficiarios:

a) Distinguir los distritos según los indicadores siguientes:

- Tamaño del distrito: Se dividió en distritos menores y mayores de 20 000 habitantes.
- Tasa de pobreza del distrito: Se dividió en distritos con alta y baja pobreza, se utilizó como criterio de decisión una tasa del 50% de pobreza.
- Tasa de desnutrición crónica del distrito: se dividió el distrito en alta y baja desnutrición. Se utilizó como criterio de decisión la tasa del 30%. Se utiliza la información oficial sobre tasa de desnutrición crónica remitida al MEF mediante Oficio No. 017-2007-INEI/DTDIS por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) basada en el Censo de Peso y Talla Escolar 2005.

b) Definir cuatro grupos poblacionales:

- Distritos pequeños, con alta incidencia de pobreza y con alta prevalencia de desnutrición crónica.
- Distritos grandes con alta pobreza y desnutrición.
- Distritos pequeños con baja pobreza o desnutrición.
- Distritos grandes con baja pobreza o desnutrición.

c) Criterios para la selección de individuos según cada grupo.

El análisis efectuado determina cuándo es factible utilizar criterios de pobreza y desnutrición crónica para identificar regiones en donde es conveniente la

focalización geográfica. Es decir, cuándo todos los hogares del distrito (u otra unidad geográfica) conforman la población objetivo del programa. En estos casos es más eficiente y menos costoso seleccionar a todos los hogares que aplicar una focalización individual con márgenes de error conocidos.

Criterios de Selección de Beneficiarios en Distritos JUNTOS

		Población del Distrito (Habitantes)	
		< 20 000 hab.	≥ 20 000 hab.
Pobreza y Desnutrición Crónica	Pobreza ≥ 50% y Desnutrición ≥ 30%	• Atención universal a todas las familias que cuentan con al menos un niño menor de 5 años o una gestante. • Algoritmo JUNTOS modificado para los Hogares solo con niños 6-14 años.	• Focalización Individual • Algoritmo JUNTOS con UMBRAL modificado.
	Pobreza < 50% o Desnutrición <30%	• Focalización Individual • Algoritmo JUNTOS con UMBRAL modificado.	• Focalización Individual • Algoritmo JUNTOS con UMBRAL modificado.

Anexo 2

Nota técnica para el cálculo de los errores de verificación de condicionalidad CRED

Para el cálculo de niños que cumplieron la condicionalidad CRED en la base de datos JUNTOS se siguen los siguientes pasos:

- Como sólo se reporta el cumplimiento de la condicionalidad de salud del titular (la madre), el cual puede involucrar tanto el chequeo prenatal (madre gestante) como el CRED de sus niños menores de 3 años, se calcula el número promedio de niños menores de 3 años por mujer en edad fértil dentro del distrito, para lo cual se utiliza información del CPV 2005 y se proyecta la población hacia 2007 y 2008 utilizando la tasa de crecimiento poblacional intercensal provincial para estos grupos etareos.

- Una vez que se obtiene el promedio distrital de niños menores de 3 años por mujer en edad fértil, se multiplica dicho ratio por el número de mujeres que cumplieron con la condicionalidad de salud en el distrito en el trimestre analizado, con lo cual se obtiene el número de niños que cumplieron con la condicionalidad CRED en dicho trimestre (línea punteada en el gráfico).

Para el cálculo de niños que efectivamente cumplieron la condicionalidad CRED en el distrito, se utiliza la información proveniente del SIS, siguiendo los siguientes pasos:

- Se calcula para cada distrito el número de niños menores de 3 años afiliados al SIS que recibieron al menos 2 servicios de CRED en el trimestre, replicando así la condicionalidad impuesta por JUNTOS.

- Dado que no todos los niños del distrito están afiliados al SIS, se estima el número de niños no afiliados al SIS que cumplen con la condicionalidad JUNTOS. Para ello, primero se estima el número de niños menores de 3 años no pertenecientes al SIS como la diferencia entre la totalidad de niños menores de 3 años en el distrito (proveniente de los CPV) y la totalidad de niños afiliados de esa edad en el distrito. Posteriormente, se asume que los niños no afiliados al SIS reciben oportunamente los servicios de CRED en la misma proporción que los niños afiliados (en realidad, podría asumirse una proporción menor, en tanto el SIS incentiva la demanda por estos servicios), con lo cual se obtiene el número de niños no afiliados que reciben oportunamente el CRED dentro del distrito.

- Se suman los datos de niños afiliados y no afiliados para obtener el total de niños con CRED efectivo y oportuno en el distrito para el trimestre analizado (línea continua en el gráfico).

Para el cálculo del número de titulares de JUNTOS que no debieron recibir la condicionalidad por incumplimiento del CRED, se calcula para cada distrito la diferencia entre lo reportado por el Programa y lo calculado a partir del SIS para cada distrito, y se suman estas diferencias o errores de reporte (área gris en el gráfico). Posteriormente se le asigna a cada niño una madre titular, con lo cual se obtiene el número de titulares que no debieron recibir el incentivo monetario en el trimestre posterior.

Por último, para calcular la magnitud de los incentivos monetarios erróneamente entregados en el trimestre, se multiplica por S/.300 el número de titulares que no debieron recibir el incentivo.