

INFORME FINAL

PRESUPUESTO PÚBLICO EVALUADO: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES “JUNTOS” (DOCUMENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROCESOS)

Ministerio: Presidencia del Consejo de Ministros

Consultor: Mario Alfredo Arróspide Medina

Lima, Febrero de 2009

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
Resumen Ejecutivo	5
I. LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	12
A. Descripción	12
B. Algunos aspectos críticos en relación con el diseño	14
II. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROCESOS OPERATIVOS ACTUALES	17
1. Concertación y coordinación de la oferta de servicios para las familias	17
A. Descripción	17
1.1 Concertación de esquemas operativos que permitan verificar el cumplimiento de la disponibilidad de oferta de servicios para el compromiso o condicionalidad de las familias en función de las recepción de las prestación prevista en Juntos	18
1.2 Seguimiento o supervisión a la aplicación de los recursos canalizados a los ministerios para que brinden los servicios acordados a las familias beneficiarias de Juntos con la calidad requerida	19
B. Análisis de los procesos	20
2. Proceso de incorporación	23
A. Descripción	23
2.1 Instrumentos utilizados para la incorporación de beneficiarios	23
2.1.1 Focalización geográfica	24
2.1.2 Focalización individual	28
2.1.3 Proceso de Incorporación	33
2.2 Incorporación de nuevos miembros del hogar u hogares censados por el INEI	35
2.3 Análisis del sistema de bajas del programa, tanto por incumplimiento de condicionalidades como por el mecanismo regular de salida por antigüedad y otros motivos	36
2.4 Comunicación a los hogares incorporados acerca de las Condicionalidades a cumplir y su programación	38
B. Análisis de procesos	38
3. Definición y provisión de condicionalidades	44
A. Descripción	44
3.1 Definición de las condicionalidades	44
3.2 Eficiencia en la programación de las condicionalidades	45
B. Análisis de los procesos	45
4. Seguimiento de compromisos	46
A. Descripción	46
4.1 Verificación de la certificación del cumplimiento de corresponsabilidades realizado por el sector educación y el sector salud	46
4.2 Acopio (recojo) de la información individualizada del cumplimiento de los integrantes de la familia con compromisos (condicionalidades) de salud, nutrición y de educación.	49

4.3 Consolidación y evaluación del cumplimiento de las condicionalidades por titular	50
B. Análisis de los procesos	51
5. Proceso de pagos	54
A. Descripción	54
5.1 Definición de los centros de pago y términos de los contratos con las instituciones pagadoras (Banco de la Nación, Prosegur, etc.) contingencias (problemas de accesibilidad, robo, etc.)	54
5.2 Oportunidad de pago	55
5.3 Elaboración del padrón de liquidación, plazos. Calce entre el seguimiento de compromisos y el pago efectivo al beneficiario	55
B. Análisis de los procesos	55
III. RECOMENDACIONES	57
Bibliografía	62
Anexos	63

Reglas de Operación del Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres “JUNTOS”

Introducción

El presente Informe se ha elaborado en el marco la Consultoría para la documentación y análisis de los procesos del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos. El objetivo de la consultoría esta centrado en la revisión y recopilación de información relevante que permita ordenar y documentar las reglas de operación, tanto desde su formulación teórica como de su aplicación práctica, del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres “Juntos”; analizar su funcionamiento y proponer recomendaciones que sirvan de insumo para la reformulación de aquellas en el marco del piloto a ser ejecutado en la localidad de San Jerónimo- Andahuaylas.

Para la elaboración del presente informe se ha realizado un proceso de recopilación de información que ha considerado aquella que procede de las coordinaciones y reuniones con el equipo técnico interinstitucional que viene trabajando la propuesta de reestructuración del Programa Juntos, de la revisión de documentos e informes del Programa y de entrevistas realizadas a funcionarios y operadores de Juntos, MINSA, MINEDU y SIS tanto en Lima como en la ciudad de Andahuaylas.

Para el desarrollo de las entrevistas se han elaborado dos guías, que contienen una pauta de preguntas abiertas, organizadas por temas, que se han orientado a recabar con la mayor amplitud posible la descripción de los procesos y procedimientos de operación del programa Juntos y de sus relaciones con los sectores de salud y educación. A través de repreguntas o preguntas complementarias en función de la dinámica de la entrevista, se buscó que el entrevistado pudiera describir con la mayor precisión posible los detalles del proceso a su cargo.

Conviene precisar que aún cuando el instrumento utilizado no reúne todas las condiciones que los rigores técnicos y metodológicos exigen para este tipo de análisis, permite obtener, ordenar y sistematizar información acerca de los principales procesos de operaciones del programa, que resulta útil para organizar intervenciones, desarrollar nuevos instrumentos o procesos que contribuyan a mejorar las condiciones en las que se desarrolla la ejecución del programa.

En el presente informe el ordenamiento de la información has seguido la pauta contenida en el Anexo 1 de los términos de referencia establecidos para el desarrollo de la consultoría. No obstante se ha decidido desagregar el punto III referido al análisis de los procesos, para hacerlo después de la descripción de cada uno de los procesos

operativos y facilitar de esta manera su lectura y entendimiento. Con el mismo propósito se ha ajustado el orden de algunos de los puntos incluidos en el anexo.

Se debe mencionar que la presente consultoría se ha desarrollado como parte de las actividades contempladas en el “Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional en el Marco de la Descentralización Fiscal – TAL FISCAL” suscrito con el Banco Mundial en el Componente N°2 “Uso de los instrumentos de presupuesto para resultados en la administración pública peruana para el desarrollo progresivo de una Gestión por Resultados en el Perú” subcomponente 2.1 “Seguimiento y evaluación de la eficiencia, eficacia, economía y calidad del gasto a nivel nacional”.

El informe consta de tres capítulos. El primero referido a la evolución y análisis de los objetivos del Programa, el segundo a la descripción y análisis de los principales procesos operativos y el tercero contiene las recomendaciones.

Resumen Ejecutivo

1. Descripción del Programa

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS se crea con la finalidad promover la demanda de servicios de salud, nutrición educación e identidad orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno infantil y la escolaridad sin deserción, así como el registro e identificación, a través de la ejecución de transferencias directas a las familias más pobres de los ámbitos rural y urbano.

Para la incorporación de los beneficiarios al Programa, se realiza un proceso de focalización que comprende dos etapas: una, de focalización geográfica y otra, de focalización individual. En la primera etapa, sobre la base de una serie de criterios técnicos previamente definidos, se seleccionan los distritos donde se realizara la intervención del Programa; y en la segunda etapa, se identifican los hogares que conformaran el padrón de beneficiarios.

La etapa de focalización individual se realiza mediante la ejecución de dos procesos organizados en secuencia para identificar a las familias beneficiarias. Primero, se hace un barrido censal en los distritos seleccionados en la focalización geográfica, y se recoge información a través de una ficha socioeconómica a la que se le aplica un algoritmo de carencias que permite confeccionar una lista de hogares preseleccionados. El segundo proceso se realiza a través de la realización de asambleas con participación comunal, en las que se procede a validar o excluir a los hogares que pasaran a conformar el padrón de afiliados del Programa.

Luego del proceso de validación, las representantes de los hogares beneficiarios deben llenar la carta de compromiso y los formularios en los cuales se consignan los establecimientos de salud y las escuelas a donde deberán concurrir las madres y sus hijos para recibir los servicios priorizados, que son parte de las condicionalidades establecidas por el programa como requisito para la realización de las transferencias monetarias.

En el esquema operativo de Juntos, los sectores salud y educación son la entidades responsables de la prestación de los servicios y los que deben certificar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Los promotores de Juntos deben acercarse a los establecimientos de salud y a las escuelas cada tres meses y recoger la información acerca de la asistencia al servicio para verificar el cumplimiento de los compromisos.

Una vez capturada la información en los formatos de incumplimiento, la información es digitada y remitida a Lima. Cada Coordinación Regional es encargada de consolidar la información física de los distritos de su ámbito territorial y de enviarla a la Sede Central. Con la información remitida por las regiones en la Sede Central de Lima se actualiza el padrón de beneficiarios. El criterio para el proceso de actualización es que las familias hayan cumplido con la totalidad de las condicionalidades.

El padrón se actualiza permanentemente pero cada mes se consideran fechas de cierre. Cada mes, dentro de los primeros veinte días se debe completar los procesos de verificación y actualización. Luego de ese proceso se autoriza la

realización de las transferencias monetarias a las familias del padrón actualizado. Los pagos se realizan a través de las oficinas del Banco de la Nación y en su ausencia, a través de compañías transportadoras.

2. Análisis de los procesos

El planteamiento básico para el análisis de los principales procesos operativos de un programa social, consiste en determinar en que medida estos permiten al programa ordenar sus acciones en función del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Desde esta perspectiva, un aspecto que convendría revisar con mayor acuciosidad es el referido a la relación entre los objetivos del programa y los criterios utilizados para la focalización geográfica. En la medida que los instrumentos y procedimientos de focalización se afinen en función de aquellas condicionantes de la pobreza que el programa quiere afectar, se generaran mayores posibilidades de enfocar las acciones para reducir la subcobertura y las filtraciones.

En la medida que el programa busca promover el acceso y consumo de servicios de salud, nutrición y educación como la vía para modificar las condiciones de pobreza y establece en su diseño operativo un mecanismo de condicionalidades, resulta pertinente tratar de incorporar como criterios de focalización aquellos indicadores que mejor reflejen estas restricciones o carencias. Indicadores que miden directamente la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas o el grado de incidencia en los problemas de salud, nutrición o educación, resultan pertinentes para los procesos de focalización. Contrariamente, en el caso de indicadores más remotos como el caso de la violencia política, debiera evaluarse la conveniencia de mantenerlos o reducir su peso en las ponderaciones.

Considerando que existe como prioridad nacional la decisión de reducir las tasas de desnutrición crónica infantil, que involucra principalmente a los niños menores de 3 años, prioridad a la que adscribe el programa, convendría evaluar la posibilidad de sustituir el criterio de desnutrición infantil (6 a 9 años) que emerge de los censos escolares de peso y talla, por un criterio que recoja las tasas de desnutrición crónica infantil (0 a 5 años). De esta manera se buscaría alinear mejor los criterios de focalización de las poblaciones a ser intervenidas, con las condicionalidades que buscan asegurar la asistencia de los niños menores de tres años a los controles CRED, que es una intervención priorizada para buscar la reducción de la desnutrición crónica infantil.

En relación con los procesos de focalización individual, se ha encontrado dos problemas que podrían explicar los niveles de subcobertura del Programa: los niveles de omisión en los barridos censales y los umbrales en la aplicación del algoritmo para la preselección de los hogares.

En las indagaciones realizadas se ha identificado algunas dificultades que se han producido durante los primeros barridos censales realizados por el INEI. Los principales problemas están referidos a: a) omisiones, población no censada b) mal registro, datos e información inadecuadamente registrados y c) error material, fichas rotas, incompletas, con enmendaduras, etc.

No se ha logrado obtener información oficial acerca de las tasas de omisión en los barridos censales realizados por el INEI, y no es posible hacer estimaciones por que no se cuenta con datos del universo de hogares que se ha considerado para cada

barrido censal. No obstante, si se realiza un ejercicio con los datos de los censos y censos complementarios se podría estimar una magnitud de la omisión. Si se asume que los hogares visitados en el primer censo complementario (recenso) realizado en los primeros 70 distritos, agrupa a todas las categorías de errores señaladas (omisión, mal registro y error material) y conforman junto con los hogares empadronados en el primer censo el universo de hogares, al relacionar la cantidad de hogares del censo complementario con el universo de hogares así configurado, se estimaría una tasa de omisión del 12.9%. Haciendo un ejercicio similar en el segundo censo complementario se estaría encontrando una tasa de omisión de 17.7%.

Indudablemente, ser requiere un trabajo técnico más consistente para estimar apropiadamente las tasas de omisión. Pero este indicador grueso estaría mostrando altas tasas de omisión que seguramente explican en alguna medida las tasas de subcobertura que se han identificado en el Programa.

En lo que se refiere al proceso de aplicación del algoritmo para discriminar por criterios de pobreza, se ha mencionado en el punto anterior, las implicancias en la generación de subcobertura que se origina con el uso de los umbrales propuestos por el INEI en los primeros barridos censales. Como se indicó anteriormente, estos tuvieron que ser reemplazados por otros niveles de umbral (0.645) con los que se esperaba lograr una cobertura del 90% de los hogares en pobreza con niños de 0 a 5 años de edad.

Posteriormente se ha aprobado la metodología propuesta por el SISFOH, para que sea utilizada en adelante en los procesos de incorporación de beneficiarios a Juntos. Los criterios de incorporación en función de una focalización geográfica con afiliación universal y otra con focalización individual obligan a considerar procesos operativos diferenciados. Así, mientras que en los distritos con poblaciones menores de 20,000 habitantes, con tasas de pobreza que sobrepasen el 50% y con una presencia de desnutrición crónica infantil mayor a 30%, solo será necesario una focalización geográfica y probablemente mecanismos de registro o empadronamiento general para todos aquellos hogares que cumplan con la condición de tener un niño menor de 5 años o una gestante; en las poblaciones mayores al límite señalado y con menores tasas de pobreza y de desnutrición crónica le corresponderá además de la focalización geográfica la aplicación de los instrumentos definidos para la focalización individual.

Uno de los principales problemas que se encuentran en el funcionamiento del Programa está relacionado con las rigideces existentes en los procesos de incorporación de beneficiarios, que se hacen ordinariamente por campañas o barridos censales. Estos procedimientos, que por su naturaleza no son frecuentemente replicables, no permiten la incorporación de nuevos miembros en los hogares ya beneficiarios (p.e. recién nacidos) o de nuevos hogares conformados posteriormente a las campañas de afiliación en los distritos donde opera el Programa y que cumplen con la condición de pobreza.

Según la Nota Técnica sobre el Programa Juntos, elaborada por el MEF, estos procedimientos estarían funcionando como una barrera de entrada para los niños más pequeños, ya que según se muestra, habría una tendencia del Programa a afiliar hogares con una presencia decreciente de niños menores de 3 años. De mantenerse esta tendencia decreciente para un segmento de población que es crítico para el Programa, se estaría configurando una situación en la que se aplican las condicionalidades de uso de CRED sobre una población cada vez menor, reduciendo con ello la posibilidad de generar efectos positivos en el descenso de las tasas de desnutrición infantil.

En ese sentido, sería conveniente evaluar las posibilidades de generar un procedimiento de afiliación a solicitud de parte, en el que se considerarían los mismos criterios de focalización sugeridos por el SISFOH, bajo un esquema abierto en el que periódicamente (bimensual, trimestral, etc) se hacen cortes para la evaluación de los grupos que solicitan su incorporación. El mecanismo podría contemplar una implementación progresiva en los ámbitos donde viene operando el Programa.

Conviene en este punto, mencionar que desde la perspectiva de los incentivos generados por el diseño, otra posible fuente explicativa de la tendencia a la reducción de los menores de 3 años, estaría dada por el estipendio único para el cumplimiento de todas las condicionalidades, ya que podría constituir un incentivo para que las familias tomen decisiones que se orienten a minimizar las condicionalidades. Considerando la cobertura casi universal de la educación primaria, resulta poco atractivo para un hogar que ya recibe los subsidios por la asistencia de uno de sus miembros a la escuela, reportar a un recién nacido que implicaría condiciones adicionales. En ese sentido conviene revisar cuidadosamente la experiencia del Programa Oportunidades de México que brinda estipendios separados por salud y educación y muestra la importancia de establecer una mayor relación entre el servicio demandado y la percepción del estipendio.

En lo que se refiere al proceso de validación comunal, la información recopilada ha señalado la importancia que se le asigna a este proceso para discriminar a aquellas familias que son no pobres pero que no pudieron ser discriminadas por el algoritmo. Se ha mencionado que en la mayoría de los casos, las asambleas suelen reconocer con bastante aproximación las condiciones de mayor pobreza de algunos de sus conciudadanos.

Se ha identificado que las dificultades para definir los servicios finales que las poblaciones beneficiarias debieran recibir o consumir, tiene implicancias en la forma como se ha diseñado la condicionalidad, así como en la definición del procedimiento operativo para su verificación. Así, ante la ausencia de una definición previa del servicio específico a ser consumido se termina definiendo el servicio como uno de atención general; al ser definido de esta manera y dada la gama de servicios que ofrece, sobre todo el sector salud, la opción operativa encuentra razonable identificar la asistencia al servicio, toda vez que eso asegura el acceso a cualquier atención y resulta suficiente como la condición para la recepción del subsidio. De esta manera, la condicionalidad se reduce entonces a definir la asistencia a las unidades de producción (establecimientos de salud o escuelas), antes que al consumo efectivo de un servicio específico.

En lo que se refiere a los procesos de programación para la asistencia a los servicios, se debe mencionar que las limitaciones señaladas para identificar las frecuencias de uso que son necesarias y recomendadas para cada estrato o grupo específico de la población, se expresa en las dificultades para realizar un proceso organizado de la asistencia de las familias a los servicios de salud, limitando las posibilidades de un mejor seguimiento operativo de su cumplimiento. Actualmente, el tema de la programación de citas en salud, sobre todo CRED y control de embarazo viene discutiéndose en el sector y en las coordinaciones con Juntos, pero no se ha logrado aún su implementación.

En el caso de educación, la situación es menos compleja pues no requiere una programación específica, dado que el año escolar discurre continuamente durante los meses de abril a diciembre. No obstante, se debe mencionar que el programa no tiene contemplado un tipo de servicios para los niños de 3 a 5 años que no tienen acceso a educación inicial, lo cual resulta contradictorio con el objetivo de promover

el desarrollo del capital humano a través del acceso a servicios básicos, por cuanto existe evidencia de investigación que señala la importancia de los efectos de este nivel educativo en el rendimiento escolar, principalmente en los hogares más pobres.

El relación con los procesos de verificación de las condicionalidades, se debe mencionar que las conocidas dificultades de los sectores de educación y salud para organizar la oferta de servicios de manera adecuada, accesible y oportuna, sobre todo en las zonas de mayor pobreza relativa, se expresan también en significativas debilidades en los sistemas de información y registro que limitan considerablemente la posibilidad de certificar de manera fidedigna y oportuna la asistencia y uso de servicios por los usuarios de Juntos.

Dada estas restricciones, los promotores de Juntos han tenido que realizar directamente las tareas de capturar la información de los establecimientos de salud, revisando las historias clínicas u otros documentos. Se ha referido que la asistencia a los puestos de salud no garantiza la captura de la información puesto que no siempre estaba disponible. En otros casos, se ha señalado que el promotor llega al establecimiento y llena el formato con la información que directamente le proporciona el personal de salud, basándose en el criterio de que el servidor de salud sabe quienes asistieron y quienes no, por su cercanía a la comunidad. En el caso de educación, el promotor de Juntos captura la información de asistencia directamente de los registros de los docentes.

Un tema que debiera evaluarse es el referido a la independencia que debe mostrar la institución o el mecanismo que realiza las labores de certificación de las condicionalidades, en relación con el Programa. La realización de esta tarea por los promotores de Juntos le otorga a este mecanismo el carácter de ser juez y parte, otorgándole discrecionalidad y por lo tanto le reduce transparencia al proceso.

En el marco del piloto de rediseño del programa que se va a implementar en el distrito de San Jerónimo, Andahuaylas, se esta tratando de generar las condiciones para que el sistema del Seguro Integral de Salud (SIS) sea el que provea la información que certifique la condicionalidad de los servicios de salud. Se han dado pasos importantes como la generación de nuevos formatos y procedimientos para las afiliaciones y atenciones. En lo que se refiere a la evaluación del cumplimiento de las condicionalidades, convendría explicitar y evaluar los criterios que se han utilizado en la práctica para confirmar el cumplimiento y realizar el pago de los subsidios, con la finalidad de afinar este importante proceso para lograr un mejor correspondencia y proporcionalidad entre la asistencia a los servicios y los pagos de los subsidios. Este proceso es tanto más importante por cuanto se ha encontrado información que muestra la existencia de problemas de sobrestimación y ausencia de verificación en segmentos significativos de beneficiarios del Programa.

En la Nota Técnica sobre el Programa Juntos, elaborada por MEF, se realiza un ejercicio que relaciona la información de cumplimiento de las condicionalidades de Juntos con la base de datos del SIS, para analizar el comportamiento en el uso del servicio de CRED dirigido a los niños de menos de 3 años. El análisis de la información muestra la existencia de una significativa sobrestimación que indicaría que solo uno de cada seis niños que se reportaron con verificación de condicionalidad, cumplió efectivamente con ella. Se señala también que “el 51% de los hogares que han recibido una transferencia del programa con fecha de corte agosto de 2008, no han tenido una evaluación de cumplimiento de condicionalidades”. Luego se agrega que “al 53% de los hogares validados no se les evaluó las condicionalidades por completo, a pesar de que correspondía su evaluación”.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de Juntos, se ha señalado también que el criterio principal para la aprobación de los pagos está definido por la asistencia de la madre. Se ha indicado que en las primeras etapas de ejecución del Programa, independientemente de la asistencia de los hijos a los servicios, si la madre asistió a cualquiera de las tres asistencias programadas para el trimestre, la evaluación de cumplimiento se confirma y el pago se realiza. Posteriormente, se ha señalado, que se ha ajustado el criterio a fin de asegurar la asistencia de la madre a los tres servicios en el trimestre. En el caso de que se asista a dos de las tres visitas, se realiza el pago siempre que exista una justificación. No se ha logrado determinar cuál el mecanismo utilizado para la justificación pero se mencionó que se hacía posteriormente, después del pago.

En lo relacionado con el sistema de salida (baja) del Programa, el aspecto más importante se concentra en las dificultades para establecer una adecuada relación de correspondencia temporal entre el cumplimiento de las condicionalidades y el pago de los subsidios. La evaluación trimestral del cumplimiento de las condicionalidades y la posterior decisión de permanencia en el padrón de beneficiarios o la suspensión temporal, no permiten generar claramente el efecto de relación entre el mes de cumplimiento de la asistencia a los servicios con el pago del subsidio, diluyendo en el tiempo este circuito de condicionalidad que le asigna al programa las fortalezas para generar cambios en los principales indicadores de pobreza. Adicionalmente, se generan problemas operativos que tienden a diluir más esta relación de condicionalidad, cuando ante la verificación parcial de cumplimiento de las condicionalidades, la suspensión se realiza por el trimestre sin poder establecer la relación clara entre el mes del incumplimiento y la suspensión del pago por ese mes.

Sería conveniente evaluar la posibilidad de ajustar los procedimientos operativos para medir el cumplimiento de las condicionalidades en períodos más cortos y cercanos, así como de aquellos procedimientos que vinculan la realización de los pagos a su cumplimiento, relacionándolos con los meses de medición y el resultado de cumplimiento o incumplimiento encontrados. La relación e información acerca de la correspondencia entre el cumplimiento de responsabilidades y el pago para cada mes es absolutamente indispensable para asegurar el funcionamiento del mecanismo de incentivos y la generación de sus efectos positivos.

3. Recomendaciones

1. Convendría realizar una revisión del Marco Lógico del Programa, con la finalidad de definir con mayor claridad y precisión los objetivos, expresados como cambios en las condiciones de pobreza que se espera lograr dentro de un horizonte temporal.
2. En función de los objetivos y resultados del Programa, especificar los servicios cuyo consumo se espera promover y que serán considerados en las condicionalidades.
3. Sería conveniente considerar en el diseño operativo, la realización de pagos diferenciados por educación y salud considerando criterios de costos de oportunidad, y las evidencias de las experiencias internacionales.

4. Para los procesos de focalización geográfica sería conveniente revisar el indicador de carencias a fin de ajustar las ponderaciones en función de las mediciones de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y desnutrición crónica infantil.
5. Sería conveniente utilizar solamente la metodología y el algoritmo del SISFOH para los procesos de focalización individual, a fin de evitar duplicidades, complicaciones operativas e ineficiencias.
6. Establecer un mecanismo que haga posible la incorporación automática de los recién nacidos en la programación de las corresponsabilidades para los hogares actualmente beneficiarios del Programa Juntos.
7. Diseño e implementación de un esquema operativo para la incorporación a solicitud de parte de los nuevos hogares que se encuentran en los ámbito donde opera Juntos.
8. Programación de las ampliaciones en función de la constatación de la oferta disponible y continuación de los barridos censales con los criterios SISFOH.
9. Diseño e implementación de un procedimiento de verificación de la certificación de las condicionalidades con procesos aleatorios de auditoria ex ante y verificaciones expost.
10. Diseño e implementación de un procedimiento de liquidación y pagos con procesos aleatorios de verificación previa y verificación expost

I. Los Objetivos del Programa y su evolución

A. Descripción

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres se crea mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, el seis de abril de 2005. En esta norma se establece que el Programa tiene por finalidad *“ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno infantil y la escolaridad sin deserción”* (artículo 1).

En las indagaciones realizadas no se ha logrado identificar la existencia de estudios de base que sustenten y describan el diseño inicial del Programa. Asimismo no se ha logrado establecer la existencia del Marco Lógico inicial u algún otro instrumento metodológico que permita identificar con claridad los objetivos y metas que se espera lograr.

Considerando esta restricción, se ha tratado de identificar y describir los objetivos a partir de los enunciados contenidos en las normas de creación y los documentos que el Programa ha producido durante el proceso de ejecución.

Una variación en los objetivos del Programa, se realiza con la aprobación del D.S. N° 062-2005 PCM del 8 de agosto de 2005, mediante el cual se modifica el artículo 1° de la norma de creación con la finalidad de agregar la prestación de servicios de nutrición e identidad. La norma precisa que el objetivo del Programa es *“ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. El Programa otorgará a las familias beneficiadas, con su participación y compromiso voluntario, prestaciones de salud, nutrición, educación e identidad orientadas a asegurar la salud y nutrición preventiva materno infantil y la escolaridad sin deserción, así como el registro e identificación”*.

Se debe indicar que tanto en la norma de creación como en la modificatoria que incluye los temas de nutrición e identidad, se hace una definición de los servicios de manera general y no específica. Según como está concebido el Programa, se asume que cada sector responsable es el encargado de definir específicamente el tipo de servicios o paquete de servicios que se deberá brindar y que será considerado en el proceso de verificación de las corresponsabilidades.

Posteriormente, en el documento Reglas de Operación del Programa Juntos elaborado en el año 2006, se producen algunas modificaciones en la formulación señalando que el Programa tiene como objetivo *“Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad”*.

En el documento se precisan como objetivos estratégicos:

- a) *Lograr la inclusión social de los hogares más pobres ampliando las posibilidades del ejercicio de los derechos básicos en educación, salud y nutrición, así como el acceso a la identidad de sus miembros, con énfasis en la mujer gestante, niños y niñas hasta los 14 años de edad.*
- b) *Facilitar el acceso a oferta de servicios con calidad, equidad de género y respeto a la diversidad cultural del país, sobre la base de una estrecha coordinación intersectorial.*
- c) *Contribuir a reducir la brecha de ingresos de los hogares más pobres; y*
- d) *Fortalecer la participación ciudadana y vigilancia de la sociedad*

También se incluyen como objetivos generales:

- a) *Facilitar el acceso a la oferta de bienes y servicios de salud, educación, nutrición e identidad; fortaleciendo los comités de coordinación interinstitucional.*
- b) *Promover el cumplimiento de los compromisos de participación voluntaria de los hogares beneficiarios en los servicios de salud, nutrición, educación e identidad.*
- c) *Fomentar la participación y vigilancia activa de las organizaciones de la sociedad en la calidad de servicios y entrega de los beneficios.*
- d) *Consolidar una organización de alto desempeño.*

Se debe mencionar que, tanto en el Informe de Gestión Institucional del período de enero a junio de 2008, como en el Informe de Gestión Institucional de julio a octubre de 2008, se hace una presentación de los avances en la ejecución señalando como objetivo la formulación general descrita en el documento Reglas de Operación (2006).

En la octava sesión del Consejo Directivo de noviembre de 2008 se aprueba el Marco Lógico del Programa en el que se consigna como Objetivo (propósito) *“Generar capital humano en hogares de extrema pobreza mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud, nutrición y educación y para mejorar la capacidad de consumo”* y se presentan como indicadores de verificación los siguientes:

- a) *Al 2011 los niños beneficiarios en edad escolar aumentaron su índice de asistencia escolar en más de 10% con relación al año base.*
- b) *Al 2011 se eleva en un 20% la capacidad de consumo en las familias beneficiarias del Programa.*
- c) *Al 2011 la proporción del parto institucional se ha incrementado en 10 puntos porcentuales en su ámbito de intervención.*

Es preciso mencionar, que en las indagaciones realizadas no se ha logrado obtener información que explique las razones o fundamentos de los cambios o reajustes ocurridos en los objetivos del Programa.

B. Algunos aspectos críticos en relación con el diseño

De acuerdo con criterios metodológicos comúnmente aceptados, la calidad del diseño de un programa social que pretende lograr efectividad en reducir la pobreza, esta significativamente asociada a la realización de un riguroso proceso de identificación de la naturaleza y características de los problemas que afectan a la población más pobre, a un adecuado dimensionamiento y determinación de su gravedad y a un análisis de las causas principales que explican la perpetuación de estas condiciones. Sobre esta base, la estructuración de intervenciones que se orienten a afectar estas causas, contarán con un mejor pronóstico para alcanzar impactos positivos.

Si bien la implementación de programas de transferencias condicionadas constituyen un avance importante en la búsqueda de mejorar la eficacia de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y de la calidad del gasto, principalmente porque presentan evidencias de su efectividad; no es menos cierto, que los procesos de adaptación del diseño y su implementación en realidades específicas, exige contar con un adecuado conocimiento de la magnitud, extensión, y gravedad de los problemas que presenta la población en situación de pobreza para acceder a los principales servicios públicos de salud, nutrición y educación. El enfoque de promoción de la demanda que esta incorporado en el mecanismo de subsidio bajo un esquema de condicionalidades, requiere ser complementado con un análisis apropiado de las condiciones, alcance y características de la oferta de servicios, a fin de diseñar la estrategia de implementación y los procesos operativos, de una manera que aseguren la obtención de resultados e impactos.

Las evidencias de evaluación de este tipo de programas, principalmente la del Programa Oportunidades de México¹, muestran que la efectividad de la intervención está significativamente relacionada con el grado de cumplimiento de las condicionalidades que se han previsto en el diseño. Indudablemente, para la determinación de estas últimas, se ha considerado un adecuado análisis y caracterización de las condiciones que están a la base de la perpetuación de la pobreza, así como una identificación de los servicios críticos y las condiciones de acceso y las brechas de atención que es necesario cubrir para asegurar el funcionamiento del programa.

En los análisis de sustento del diseño realizados por Oportunidades se señala que la falta de capital humano existente en la población pobre, medida en términos de nutrición, salud y educación, constituyen la causa central de la pobreza y por eso se busca que con la intervención, sobre todo en los niños, la condición de pobreza de estos individuos en el futuro se reduzca. Se sostiene que existe evidencia de investigación que muestra que los retornos a las inversiones en mejoramiento de las condiciones de educación nutrición y salud son significativas.

Diferentes estudios acerca de los retornos en educación han demostrado que mayores niveles de escolaridad están asociados a ingresos mayores a lo largo de la vida laboral de las personas. Igualmente, se ha encontrado importante evidencia que relaciona la nutrición y las condiciones de salud con mejores desempeños educativos y mejora de ingresos futuros².

¹ El programa antes se denominaba Progresa

² Parker, Susan y Teruel, Graciela, Randomization and Social Program Evaluation: The Case of Progresa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Universidad Iberoamericana, 2003.

En esta perspectiva, se debe señalar que en la documentación revisada y en las entrevistas que se han realizado, no se ha podido identificar u obtener información acerca de la existencia de estudios específicos en relación con las principales características de la población en situación de pobreza que sirvan de base para el diseño del Programa Juntos. El análisis de los principales factores que explican las dificultades de estos segmentos de la población para acceder a los servicios básicos, resulta tanto más importante, por cuanto se trata de un programa cuyo esquema de operación busca promover la demanda por estos servicios. Sin un apropiado análisis de las causas que están a la base de esta situación, resulta poco viable organizar una intervención que sea efectiva en lograr incrementos significativos en el consumo de estos servicios por parte de la población objetivo.

La inexistencia de un adecuado análisis de las brechas existentes entre las demandas actuales de servicios de salud, nutrición y educación y la oferta disponible de servicios, considerando ámbitos y unidades de producción, ha limitado significativamente la posibilidad de definir de metas claras de consumo de estos servicios, como indicadores resultado de la intervención del Programa.

En la misma orientación, limitaciones en este tipo de análisis restringen la posibilidad de identificar los costos de oportunidad de las familias, asociados a la demanda por servicios específicos y por lo tanto, limita la posibilidad de establecer una relación más estrecha entre estos y el monto de los subsidios y en general, la posibilidad de una mejor adaptación del diseño de los programas de transferencias condicionadas a una realidad determinada.

Otro aspecto del diseño inicial del Programa que requiere un mayor análisis, es el referido al nivel de generalidad que se encuentra en la definición de los servicios que han sido considerados para el esquema de condicionalidades. Aún cuando, la orientación general de buscar el acceso de las familias más pobres a servicios generales de salud y nutrición preventiva materno infantil y asistencia a educación configuran una primera delimitación de los servicios básicos sobre los cuales se espera mejorar el acceso, se requiere contar con una mayor especificación de los servicios en cuanto a sus principales características, población a ser atendida, frecuencia y componentes básicos, que permitan asegurar su capacidad para afectar la condición negativa o los problemas que aquejan a la población beneficiaria.

Considerando que el diseño de este tipo de programas no puede concebirse sino como un gran esfuerzo de participación y coordinación multisectorial, un elemento que podría explicar este nivel de generalidad en la definición de los servicios, se encuentra en la orientación seguida durante el diseño y el inicio de la ejecución del Programa, de asignarle a cada sector de manera exclusiva la responsabilidad de definir el paquete de los servicios priorizados que serán considerados en el esquema de condicionalidades. Si bien, esta orientación se desprende de la naturaleza sectorial de las responsabilidades en la prestación de los servicios, en la práctica ha generado desfases en los tiempos necesarios para el diseño y la implementación del Programa con aquellos que han utilizado o vienen utilizando los sectores para la definición de los servicios específicos y los planes de reforzamiento de la oferta que serán utilizados para evaluar las corresponsabilidades.

En diferentes documentos y en las decisiones de ejecución tomadas por los responsables de la conducción del Programa (actas y documentos del Consejo Directivo) se ha encontrado que en los dos primeros años, mientras los procesos de focalización e incorporación de beneficiarios estaban en marcha, en diferentes procesos de expansión, los sectores presentaban diferentes formulas y

propuestas, con diferentes énfasis en los enfoques y prioridades, pero sin definir con claridad el tipo de servicios a ser considerados en las condicionalidades. Estas indefiniciones, de la mano con una baja ejecución de los presupuestos transferidos por Juntos, conspiraron contra la posibilidad de organizar apropiadamente la ejecución del programa y de conseguir la necesaria complementariedad entre los procesos de incorporación de los beneficiarios y la posibilidad real de acceder a una oferta disponible de servicios de educación, nutrición y salud.

Este no es un tema menor, si se tiene en cuenta que es necesario identificar cuales son aquellos servicios o intervenciones sectoriales que han demostrado comprobada efectividad en generar cambios significativos en las condiciones de vida de la población y que requieren priorizarse, mejorarse o implementarse para asegurar modificaciones reales en las condiciones de pobreza de la población objetivo. Importante literatura de evaluación de los diferentes servicios y programas sociales han mostrado que las diferentes intervenciones que realizan las organizaciones del estado peruano presentan un alto grado de heterogeneidad en su eficacia relativa para producir cambios significativos en los principales indicadores sociales. De allí la necesidad de precisar el menú de servicios que se espera promover con el subsidio monetario.

Por otro lado, la necesidad operativa de precisar sobre que tipo de servicios se va a verificar las corresponsabilidades, sabiendo que ello supone el montaje de una compleja arquitectura de vinculación intersectorial de los sistemas de registro, requiere igualmente una definición clara de este paquete de servicios que permitan cerrar el circuito para que el incentivo opere.

Contrariamente, una eventual indefinición acerca de cuales son los servicios específicos que se debe priorizar, considerando su efectividad relativa para afectar las condiciones de pobreza de la población beneficiaria, podría incrementar los riesgos de minimizar estos efectos y reducir el esquema a uno tradicional de subsidios puros.

Aún cuando se debe reconocer los esfuerzos por tratar de abordar tempranamente este tema, no es sino hasta la cuarta sesión del Consejo Directivo de junio de 2007, en la que se propuso enfatizar la lucha contra la desnutrición crónica infantil y se ratificaron las condicionalidades en función de los paquetes sectoriales, que contemplan la atención integral en salud y nutrición a niños de 0 a 5 años de acuerdo con un protocolo establecido por el MINSA.

Los esquemas de atención desarrollados por el MINSA contemplan en la atención integral del niño: a) Consultas de control de crecimiento y desarrollo (CRED), b) Inmunizaciones c) complemento nutricional y d) controles preventivos de salud. Igualmente, se acordó que en el marco de los servicios que serán motivo de verificación de condicionalidades para la atención de salud de la mujer se incluya: a) educación en salud sexual y reproductiva, b) controles pre y postnatales, c) parto institucional y d) capacitación alimentaria.

En relación con el sector educación, en aquella sesión se ratificó que el seguimiento de la asistencia de los niños menores de 14 años a los servicios de educación, estaban referidos al nivel primario.

Se debe precisar que, si bien estas definiciones han configurado una mayor aproximación al menú de servicios que deben ser considerados en los esquemas de corresponsabilidad, aún se encuentran en proceso de definición los contenidos específicos de los protocolos, la secuencia y la frecuencia para su implementación,

así como los requerimientos y disposiciones para la organización de la oferta de estos servicios.

Un aspecto que debería analizarse con mayor acuciosidad, es el referido al énfasis que se le asigna a la consecución de metas de incremento de cobertura de atención del programa, relacionada con el incremento del número de beneficiarios que reciben los subsidios monetarios, que se consigna en los diferentes documentos e informes de gestión. En la mayoría de las actas del Consejo Directivo y en los informes de gestión publicados por el Programa, el principal resultado que se monitorea y del que se da cuenta es el referido a la progresión de la incorporación de los beneficiarios en relación con las metas programadas y el número de estipendios entregados. Contrariamente, la identificación o medición del uso de servicios de nutrición, CRED o de atención materna, así como la identificación de impactos en la reducción de los principales indicadores sanitarios o educativos son inadecuadamente medidos, débilmente monitoreados y no han sido evaluados.

II. Descripción de los principales procesos operativos actuales

1. Concertación y coordinación de la oferta de servicios para las familias

A. Descripción

En el esquema de funcionamiento del Programa Juntos, se ha concebido que su rol consiste en actuar como una instancia de articulación estratégica³, en la que se integran, coordinan y se complementan un conjunto de políticas públicas sectoriales, con la finalidad de priorizar y promover la oferta de un paquete de servicios de salud, nutrición, educación e identidad, que son relevantes para modificar las condiciones de pobreza de segmentos importantes de la población.

Con la finalidad de darle expresión operativa a este enfoque, las normas de creación han definido una estructura organizativa, que busca asegurar que los mayores niveles de decisión sectorial se encuentren representados en las instancias de conducción del Programa. Así, tanto en el D.S. N° 032-2005-PCM como en su norma modificatoria, D.S. N° 062-2005-PCM se establece la conformación del Consejo Directivo como la mas alta autoridad ejecutiva del Programa, en la que se incluyen, entre otros, a un representante del presidente de la República quien lo presidirá y los Ministros de Educación, de Salud, de la Mujer y Desarrollo Social y de Economía y Finanzas.

A través de la participación directa de los Ministros, como máxima autoridad sectorial, en el Consejo Directivo del Programa, se ha buscado asegurar la concertación y el compromiso de cada sector involucrado en la tarea de priorizar y garantizar la oferta de servicios en los ámbitos donde el programa va a desarrollar sus actividades. La adscripción a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, le

³ Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Reglas de operaciones. 2006

otorgaría al Programa un escenario apropiado para asegurar una adecuada coordinación y complementariedad entre sus acciones y el desarrollo de las estrategias y programas sociales en el marco de las políticas públicas de lucha contra la pobreza.

El esquema de operación postula que a través de una estrecha coordinación interinstitucional organizada en función de los planes de expansión del programa, cada sector deberá asegurar la provisión adecuada y oportuna de los servicios a su cargo en los distritos y centros poblados donde se viene operando y certificar el consumo de estos por los beneficiarios, en el marco del cumplimiento de las corresponsabilidades. Para asegurar la efectividad de este proceso las normas de creación del Programa establecen que el Consejo Directivo tiene la facultad de aprobar los planes y estrategias de implementación del Programa, evaluar y monitorear su calidad e impacto y realizar transferencias de recursos a los sectores responsables para el financiamiento de las acciones de mejoramiento o ampliación de la oferta de servicios de salud, nutrición y educación.

Aún cuando no constituye un procedimiento contemplado en las reglas de operación del Programa, la suscripción de Convenios Interinstitucionales con los sectores, ha sido utilizada como el instrumento para transferir los recursos de presupuesto necesarios para las acciones de mejoramiento o ampliación de la oferta de servicios.

1.1. Concertación de esquemas operativos que permitan verificar el cumplimiento de la disponibilidad de oferta de servicios para el compromiso o condicionalidad de las familias en función de la recepción de la prestación prevista en Juntos

Como se indicó anteriormente el esquema de funcionamiento operativo se basa principalmente en la coordinación intersectorial y la transferencia de recursos de presupuesto para la ampliación y mejoramiento de la oferta de servicios.

La coordinación intersectorial se realiza a través de la participación de los Ministros y los funcionarios designados por cada sector en las sesiones del Consejo Directivo. A través de las agendas de trabajo y las solicitudes específicas de esta instancia, los sectores presentan información acerca de las acciones que se han desarrollado para asegurar la disponibilidad de la oferta de servicios. Esta información ha sido presentada usualmente en forma verbal u ocasionalmente con informes escritos o ayudas memoria.

En lo que se refiere a la suscripción de convenios interinstitucionales para las transferencias de presupuesto a los sectores, se encuentra que tanto los instrumentos iniciales, así como las adendas o versiones modificadas se mantienen dentro de una estructura clásica de convenios de cooperación general. Las cláusulas definen las responsabilidades de los sectores de una manera general, tales como la obligatoriedad de programar adecuadamente las transferencias o implementar mejoras en la prestación de los servicios a su cargo. Igualmente, en el caso del Programa las responsabilidades se explicitan de manera general como supervisar el cumplimiento de la programación de transferencias y solicitar información a los sectores acerca de las acciones de mejoramiento de la oferta.

No se ha logrado determinar la existencia de instrumentos de programación o la definición de objetivos y metas de ampliación o mejoramiento de la oferta de servicios según ámbitos definidos, por parte de los sectores. Tampoco se ha logrado determinar la existencia de criterios técnicos, indicadores de insumo, producto o costos para la determinación de los montos de presupuesto a ser transferidos a los sectores.

Con la finalidad de contribuir con las tareas de identificación de las brechas de servicios de salud que permitan afinar las acciones de mejoramiento, Juntos realizó un estudio en el año 2007, tratando de realizar una primera aproximación a la cuantificación de estas brechas. No obstante, limitaciones de orden metodológico solo permitieron un levantamiento de información acerca de la disponibilidad de recursos humanos, bienes y equipos en los establecimientos.

También se ha tomado información de la realización de reuniones técnicas entre los equipos de Juntos y de los sectores, pero sin lograr definir mecanismos concretos para la verificación o medición de avances en la generación o mejoramiento de la oferta de servicios en las zonas de operación del Programa.

1.2. Seguimiento o supervisión a la aplicación de los recursos canalizados a los ministerios para que brinden los servicios acordados a las familias beneficiarias de Juntos con la calidad requerida.

El seguimiento a la aplicación de los recursos canalizados por el Programa a los ministerios, para la ampliación o mejoramiento de la oferta de servicios, se ha realizado principalmente a través de los informes orales, pequeños reportes o ayuda memoria que los Ministros o sus representantes han presentado periódicamente en las sesiones del Consejo Directivo.

Las actividades de seguimiento que se han realizado se han concentrado principalmente en evaluar la ejecución financiera. No se ha establecido la existencia de informes o reportes que permitan establecer una relación consistente entre los gastos realizados por los sectores y su efecto en la oferta de servicios en los ámbitos donde opera el Programa. En los informes de gestión elaborados por el Programa, se ha incluido como resultados de la ejecución, la entrega de insumos (material educativo, capacitación, balanzas, tallímetros) y la producción de atenciones de salud a través del SIS.

En el mes de junio de 2006, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 027-2006-PCM/PNADP se crea la Gerencia de Servicios Sectoriales como responsable de la coordinación para la ejecución de las prestaciones conjuntas entre el Programa y los sectores. Se establece como principales funciones la de recomendar la transferencias de recursos de presupuesto a los sectores y efectuar el seguimiento de su ejecución. No obstante, hasta donde se ha podido realizar las indagaciones no se tiene información acerca de la existencia de instrumentos o mecanismos para hacer un seguimiento acucioso de los cambios producidos en la oferta de servicios como resultado de la

aplicación de estos fondos, ni de la existencia de reportes específicos acerca de este tema.

B. Análisis de los procesos

Por su naturaleza, los programas de transferencias condicionadas, que involucran por un lado a las instituciones encargadas de proveer la oferta de servicios y por otro, a las instituciones responsables del financiamiento y operación de las transferencias para promover la demanda, requieren para su implementación y funcionamiento, contar con mecanismos efectivos de concertación, coordinación y articulación de procesos necesarios para asegurar una adecuada ejecución y el cumplimiento de objetivos y metas.

Desde esta perspectiva, se puede mencionar que el esquema organizativo definido por Juntos, presenta un diseño que cuenta con elementos que podrían razonablemente asegurar su funcionamiento de manera adecuada, entre otras por las siguientes razones:

- a) La estructura del Programa esta adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene como función la coordinación y articulación de las políticas públicas, lo cual es un escenario favorable para la coordinación y la generación de acuerdos con los sectores participantes.
- b) Cuenta con un Comité Directivo conformado por los Ministros de los sectores involucrados, que representan la más alta jerarquía resolutive del poder ejecutivo que podría asegurar la definición de acuerdos sobre la provisión de servicios y el compromiso de recursos.
- c) La instancia ejecutiva del Programa ha contado con recursos de presupuesto a ser transferidos a los sectores para el aseguramiento de la oferta, que funcionan como un incentivo para “negociar” los compromisos con los sectores.

No obstante estos elementos favorables, no se ha logrado desarrollar un conjunto de procesos y de instrumentos técnicos y operativos que permitan viabilizar las decisiones de política, realizar las tareas de programación, asignación de recursos y garantizar un incremento o mejoramiento real de la oferta de servicios.

En las indagaciones realizadas para identificar el tipo de instrumentos y procedimientos utilizados para darle contenido operativo a las decisiones y coordinaciones acordadas en el Consejo Directivo, se ha encontrado que usualmente el eje ordenador en los planes operativos de implementación se concentraba en la ampliación de las metas de afiliación para la incorporación de nuevos beneficiarios al programa y en hacer efectivas las metas de transferencias de los subsidios. Contradictoriamente, a pesar de que el diseño busca estimular el consumo de servicios básicos de educación, salud y nutrición, los instrumentos para identificar y analizar de las condiciones actuales bajo las cuales se presentan los servicios, como elemento indispensable para programar las acciones de mejoramiento de la oferta y expansión del programa, eran casi inexistentes.

Esta situación ha generado evidentes desfases entre los ritmos de expansión e incorporación de los beneficiarios al programa en relación con los ritmos y

procesos que se desarrollan para la ampliación y mejoramiento de la oferta de servicios.

El escaso desarrollo de instrumentos de análisis y de generación de información que permita determinar las brechas de atención para cada servicio priorizado, según ámbitos geográficos y accesibilidad, como la base necesaria para estimar metas de ampliación de la oferta de servicios, podría configurar la evidencia de una relativa subestimación de estos componentes en la estrategia de expansión del Programa.

La ausencia de este tipo de información no solo ha limitado significativamente las posibilidades de determinar metas de ampliación de servicios, sino que hace inviable la estimación de los productos que se necesita generar, de las actividades a desarrollar y de los insumos que es necesario financiar. Es decir, no se cuenta con una estructura lógica que permita realizar estimaciones serias de costos y que sirvan de base para el dimensionamiento y programación del presupuesto.

En ese sentido, ante la inexistencia de estos instrumentos de gestión, no es posible determinar las bases sobre las cuales se han estimado las metas de expansión de las operaciones de Juntos, ni los montos para las transferencias a los sectores. Obviamente, esta situación limita considerablemente la realización del seguimiento a las acciones de ampliación de oferta, de ejecución presupuestal y por ende la rendición de cuentas.

En lo que se refiere a la suscripción de Convenios Interinstitucionales con los sectores, que han sido utilizados como instrumentos para organizar la oferta de servicios con cada sector y realizar las transferencias de presupuesto, se debe mencionar que el contenido de estos es de carácter general y no definen metas para los tipos de servicios, frecuencias, ni ámbitos específicos, ni las acciones que serán financiadas con los recursos transferidos. Bajo este esquema son remotas las posibilidades de hacer un seguimiento del gasto de los recursos transferidos, así como su relación con el comportamiento de la oferta.

Una muestra del desencuentro existente entre los ritmos considerados para la expansión del Programa y la capacidad de respuesta de los sectores para generar una oferta adecuada, se puede observar en algunas decisiones del Consejo Directivo. Así, mientras que en la sesión de agosto de 2005 se definía la implementación del Programa en los primeros 70 distritos y en setiembre se acordaba el monto S/. 16'610,302, para atender la oferta de servicios de salud en estos distritos en el marco de la programación setiembre-diciembre 2005, en el mes de octubre del mismo año, se acordaba la incorporación de 40 distritos más en la programación inicial sin modificar los recursos asignados para la expansión de la oferta.

En relación con los presentaciones de informes orales o las ayudas memoria presentados por los sectores como instrumentos utilizados para el seguimiento de la aplicación de los recursos canalizados a los ministerios para la ampliación de la oferta de servicios, se debe señalar que el mecanismo no presenta una estructuración adecuada para la importancia de la tarea y resulta sumamente débil para sustentar decisiones de gestión.

Conviene mencionar que pese a las reiteradas solicitudes de información de los diferentes miembros del Consejo Directivo a los sectores para que presenten información relevante acerca de los avances en la ampliación de la oferta y los

requerimientos de acelerar los ritmos de su implementación, el ritmo demostrado en las ejecuciones de recursos y el desarrollo de las acciones ha sido sumamente lento y no necesariamente alineado con un esquema de ampliación o mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios.

Las debilidades en los procesos de programación como en los mecanismos de seguimiento, se han expresado en la lentitud y discrecionalidad que se ha producido en el uso de los recursos transferidos a los sectores. Una evidencia de ello se puede encontrar en la evaluación realizada por el Consejo Directivo en la sesión de diciembre de 2006, en la que varios de sus miembros expresaron su inconformidad y alarma con la magra ejecución de los recursos transferidos a los sectores: Educación había ejecutado esa fecha solo el 28% del presupuesto de 2005 y el 0.24% de 2006; salud mostraba una ejecución del 36% de los recursos totales de los dos años y el MIMDES solo un 34.4% de ejecución.

En el cuadro siguiente se puede observar los niveles de ejecución a diciembre de 2007, que fue el último año de ejecución de transferencias de Juntos hacia los sectores. Se puede observar que mientras que el sector Salud presenta una razonable ejecución que asciende al 69.5%, el MIMDES presenta una ejecución de 47.3% y el sector educación presenta los más bajos niveles con solo el 20% de avance financiero.

Cuadro N° 1

Transferencias a los sectores y ejecución financiera

Años / ejecución	Ministerio de Educación	Ministerio de Salud	Ministerio de la Mujer	RENIEC	Total
2005	12,766,455	16,610,302	6,592,911		35,969,668
2006	30,000,000	30,000,000	29,954,057		89,954,057
2007	19,618,556	60,000,000	19,045,035	10,000,000	108,663,591
Total Transferencias	62,385,011	106,610,302	55,592,003	10,000,000	234,587,316
Ejecutado Dic. 2007	12,496,726	74,084,082	26,282,546	13,714	112,877,068
Ejecutado Dic. 2008	8,471,729	22,575,202	4,395,906	7,388,661	42,831,498
Ejecución total	20,968,455	96,659,284	30,678,452	7,402,375	155,708,566
Saldo por ejecutar	41,416,556	9,951,018	25,214,551	2,597,625	79,179,750
%	66.4	9.3	45.4	26.0	33.8

Fuente: Juntos, SIAF

2. Proceso de incorporación.

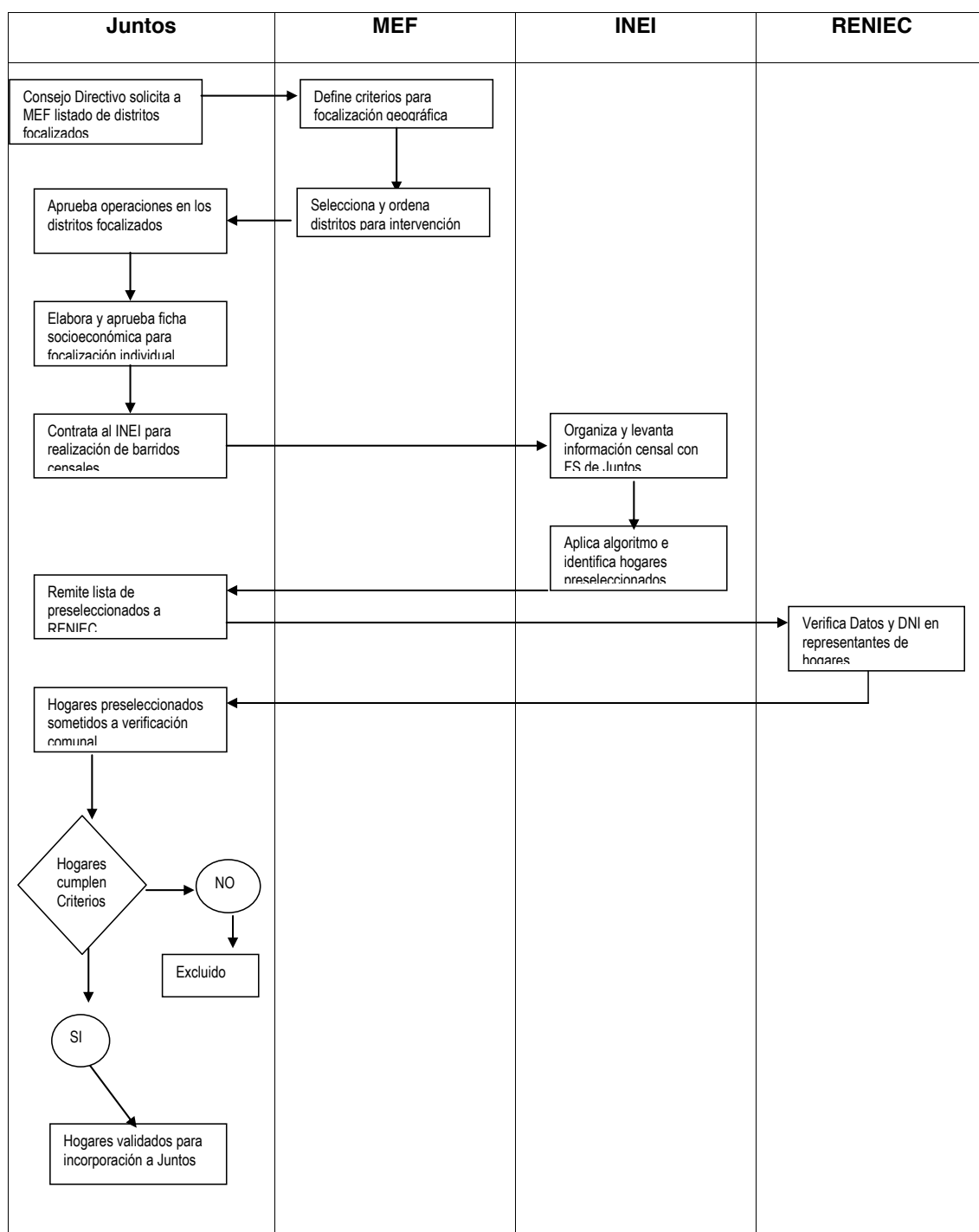
A. Descripción

2.1. Instrumentos utilizados para la incorporación de beneficiarios

Para la incorporación de los beneficiarios al Programa, se realiza un proceso de focalización que comprende dos etapas: una, de focalización geográfica y otra, de focalización individual. En la primera etapa, sobre la base de una serie de criterios técnicos previamente definidos, se seleccionan los distritos donde se realizara la intervención del Programa; y en la segunda etapa, se identifican los hogares que conformaran el padrón de beneficiarios.

La etapa de focalización individual se realiza mediante la ejecución de dos procesos organizados en secuencia para identificar a las familias beneficiarias. Primero, se hace un barrido censal en los distritos seleccionados en la focalización geográfica, y se recoge información a través de una ficha socioeconómica a la que se le aplica un algoritmo de carencias que permite confeccionar una lista de hogares preseleccionados. El segundo proceso se realiza a través de la realización de asambleas con participación comunal, en las que se procede a validar o excluir (también se puede agregar) a los hogares que pasaran a conformar el padrón de afiliados del Programa.

Flujograma Proceso de Focalización



Focalización Geográfica

En la fase de ejecución del Programa, el Consejo Directivo en su primera sesión, realizada en agosto de 2005, acordó solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la elaboración de un primer listado con los distritos seleccionados para el inicio de las operaciones mediante la implementación de una experiencia piloto. Se recomendó considerar para ello, criterios de violencia política y pobreza.

El punto de partida para el desarrollo de la tarea, fue tomar en consideración el mapa de pobreza elaborado por FONCODES, que tiene como criterio de ordenamiento las necesidades básicas insatisfechas. Luego de algunas coordinaciones técnicas entre los equipos del MEF, FONCODES y Juntos, y de realizar algunos cruces entre los listados del mapa de pobreza con los listados de los distritos con alta incidencia de violencia política elaborados por el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), se elaboró un índice de carencias que consideró los siguientes criterios:

- a) Hogares con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas estimadas a partir de los datos del Censo 1993.
- b) Brecha de pobreza (FGT1) del mapa de pobreza elaborado por el MEF(2000)
- c) Desnutrición crónica de niños de 6 a 9 años considerando la información del II Censo Escolar de Peso Talla 1999
- d) Poblaciones afectadas por la violencia política sobre la base del Censo del Programa de Apoyo al Redoblamiento (PAR).

Para el cálculo del índice se consideró una ponderación de 0.25 para cada criterio.⁴

Para la definición de los **primeros 70 distritos** se seleccionó aquellos donde se encontraban centros poblados, que de acuerdo con la calificación del PAR, presentaban niveles de incidencia de violencia política Muy Alta y Alta.

Por consideraciones de eficiencia operativa y con la finalidad de generar economías de escala, se decidió utilizar un criterio de concentración geográfica, de tal manera que en esta etapa inicial se intervendría en los departamentos con mayor concentración de distritos seleccionados con el índice de carencias. En función de este criterio se inició las operaciones en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huanuco.

En la cuarta sesión del Consejo Directivo de Juntos de octubre de 2005, se acordó **incorporar a 40 distritos más**, considerando el mismo criterio de concentración y priorizando aquellos que se encuentran ubicados dentro de los departamentos en los que se venía desarrollando el piloto del Programa.

Para la incorporación de estos 40 distritos dentro de los alcances del Plan de Acción y la estrategia de implementación del programa en su etapa piloto, se decidió incluir en el índice de carencias el criterio de pobreza extrema, con la finalidad de incorporar a aquellos distritos de extrema pobreza que de otra forma hubieran sido excluidos. La incorporación de este criterio supuso una reducción en las ponderaciones (0.2) pero manteniendo la homogeneidad en la distribución proporcional.

⁴ Ministerio de Economía y Finanzas, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008

Con la finalidad de evitar las presiones sobre el presupuesto vigente, se previó iniciar la incorporación de estos distritos durante el mes de diciembre de 2005.

En el marco de los planes de expansión del Programa para el año 2006, se acordó en el Consejo Directivo, en la segunda sesión de enero, la **incorporación de 210 distritos** ubicados en los 4 departamentos donde venía operando el programa e incluir distritos localizados en los departamentos de Ancash, Cajamarca, Junín, La Libertad y Puno.

Se recomendó no seguir utilizando el criterio de violencia política como criterio de selección por el efecto de excluir a poblaciones en extrema pobreza. En consecuencia, se mantuvieron los cinco criterios utilizados en el índice de carencias con el mismo nivel de ponderaciones. Igualmente, se mantuvo el criterio de no intervenir en los departamentos que presentaban una menor concentración de distritos prioritarios.

En la última sesión del año 2006, el Consejo Directivo aprobó los planes de expansión para el año 2007, en los que consideró la **incorporación de 318 distritos**. De estos, 217 distritos están ubicados en los 9 departamentos en los que el Programa venía interviniendo y 91 distritos se encuentran en los Departamentos de Amazonas, Pasco, Piura, Cusco y Loreto. Para la selección de estos distritos se utilizaron los mismos criterios (índice de carencias) aplicados en el proceso de expansión del año anterior.

Es preciso destacar, que si bien se mantuvieron los mismos criterios de selección, los indicadores sociales que los conforman fueron actualizados. Dada la existencia de nueva información disponible, en el proceso de actualización se consideró⁵: a) Indicadores de incidencia y severidad de la pobreza monetaria del mapa de pobreza del INEI para el año 2004, b) Tasa de desnutrición crónica de niños de 6 a 9 años del Censo Escolar de Peso y Talla de 2005 del Ministerio de Educación y c) Indicador promedio de necesidades básicas insatisfechas del INEI elaborado con información del Censo de Población y Vivienda de 2005.

Para la construcción del índice se modificaron las ponderaciones anteriores, asignándole mayor peso a la “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)”⁶.

En el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2007-PCM se ha priorizado la intervención en 880 distritos rurales de mayor pobreza relativa en tres etapas de implementación. Las dos primeras incluyen a los 638 distritos que vienen siendo intervenidos por Juntos. En la tercera etapa se espera incluir a los

⁵ MEF, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008.

⁶ Ídem.

242 distritos que forman parte de los 811 distritos que están ubicados en el primer quintil de pobreza en el mapa de carencias elaborado por FONCODES. A estos 811 se le debe agregar los 69 distritos en los que interviene Juntos pero que no figuran en el primer quintil de carencias, con lo cual se conforma un total de 880 distritos.

A continuación se presentan un cuadro resumen que ordena las características de los distritos seleccionados en cada una de las fases de expansión del Programa.

Cuadro N° 2

Características de los distritos seleccionados⁷

Etapas	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
Etapas 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
Etapas 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
Etapas 2007	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

Fuente: MEF, Nota Técnica sobre Programa Juntos, 2008

⁷ MEF, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008

Focalización Individual

Considera dos procesos: a) Preselección y b) validación

Proceso de Preselección

El proceso de preselección se realiza a través de un barrido censal en los distritos seleccionados en los procesos de focalización geográfica. Mediante la aplicación de una ficha socioeconómica se recopila información de los hogares y a los diferentes ítems se les asigna puntajes en función de un algoritmo que agrupa criterios de pobreza. El algoritmo define un umbral con el que se hace una selección preliminar de hogares que son potencialmente beneficiarios del Programa.

Para el levantamiento de la información, Juntos ha elaborado un ficha, que ha contado con la asistencia técnica del INEI y que se ha estructurado sobre la base de extractos de la cedula de las encuestas de hogares (ENAHOG). La ficha socioeconómica incluye datos de localización y ocupación de la vivienda, de las personas que habitan el hogar considerando edad, sexo, parentesco, nivel educativo, presencia de documentos de identidad, estado de gestación, características de la vivienda y equipamiento del hogar y activos agropecuarios (ver anexo 2). Se estima que por su naturaleza, esta es información básica, que es utilizada frecuentemente en los ejercicios de focalización y es por ello que el instrumento tendría características similares a la ficha que utiliza el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Una vez aprobada la ficha socioeconómica, Juntos ha procedido a contratar los servicios del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para que realice el barrido censal en los distritos seleccionados aplicando este instrumento. Previamente, se ha suscrito convenios de cooperación interinstitucional y contratos específicos para cada censo.

Luego de la presentación del Programa antes las autoridades regionales por parte de la Dirección Ejecutiva, se inician las tareas de promoción y difusión. De acuerdo con los procedimientos contemplados en la programación operativa y posteriormente recogidos en el Manual de Procedimientos de los Sistema Estratégicos y del Soporte Administrativo (agosto 2006) se deben realizar un conjunto de talleres con participación de las autoridades locales y la comunidad para explicar diversos aspectos del funcionamiento del Programa. El procedimiento contempla que cada promotor deba realizar un taller institucional y varios talleres comunales.

Aún cuando la oportunidad de la realización de estos talleres varía según las zonas, en la visita realizada a Andahuaylas se ha encontrado que antes de realizar el barrido censal y con la finalidad de facilitar el trabajo del INEI se ha realizado estos talleres para brindar información y explicar los objetivos del Programa, así como para anunciar la realización del censo.

Se debe precisar que en algunas de las entrevistas realizadas, se ha señalado que estos talleres no se han realizado antes, sino después del censo con la finalidad de evitar que se produzcan sesgos en el tipo de respuestas de las personas.

En los talleres institucionales, que se realizan por cada distrito se convoca a las autoridades locales, Alcalde, responsables de los sectores educación, salud, ONGs, presidentes comunales y otras instituciones, para explicar los objetivos y formas de funcionamiento del Programa, conseguir el respaldo de las autoridades y anunciar que en una fecha próxima se realizará el censo llevado a cabo por el INEI como primer paso para la conformación del padrón de beneficiarios.

En los talleres comunales, que se realizaran en cada comunidad o centro poblado, tratando de que en las convocatorias la concurrencia se ordene alrededor de 50 participantes, se explica a la población los objetivos, las formas de operación y los requisitos y obligaciones del Programa. Con estos talleres se busca también, lograr el compromiso de la población para brindar información veraz en el censo que se va a realizar.

A través de las entrevistas realizadas a promotores en Andahuaylas se ha recabado información que confirma la realización de estos talleres en los distritos de San Antonio de Cachi, Pampachiri, Tuncayhuraraca Chaccrapampa y en algunos distritos de la provincia de Cotabambas.

La programación para la realización del censo, así como las coordinaciones y arreglos logísticos para el desarrollo de la tarea se ha realizado bajo la conducción directa del INEI.

Luego de realizado el levantamiento de la información, el INEI es el responsable del procesamiento aplicando los puntajes establecidos según los criterios pobreza considerados. Para la aplicación del algoritmo se considera solo la selección de los hogares que cuentan con una madre o gestante, padre viudo o apoderado con hijos o hijas menores de 14 años de edad. Con la aplicación del algoritmo y los umbrales definidos por el INEI se confecciona la lista de preseleccionados.

Se debe mencionar, que tanto en la documentación revisada como en las entrevistas realizadas se alude, de manera reiterada, a la existencia de limitaciones y debilidades en las tareas de barrido censal realizadas por el INEI. Para tratar de corregirlas se tomaron algunas decisiones en el Comité Directivo referidas a la revisión y ajuste de los instrumentos de focalización.

La existencia de diferencias entre el algoritmo utilizado por el INEI en relación con el que utilizaba el SISFOH, que se sostuvo habría generado un significativo grado de exclusión de familias potencialmente beneficiarias, llevo al Consejo Directivo a acordar la modificación de la ficha socioeconómica y del algoritmo utilizado por el INEI sobre la base de las recomendaciones contenidas en el oficio N° 057-2006-EF/65.12 de la Dirección General de Asuntos Económico Sociales (DGAES) del MEF.

Sin embargo, en la sesión del Consejo Directivo siguiente, de marzo de 2006 se acordó dejar sin efecto estos cambios, en atención a las recomendaciones del INEI, que señaló que se requeriría alrededor de 45 días para obtener resultados de un prueba piloto con la nueva ficha y que los costos de su aplicación se elevarían considerablemente, sin asegurar que los resultados a obtener diferirían significativamente. En razón de ello, se acordó seguir utilizando la ficha y el algoritmo inicial.

Posteriormente, en el primer semestre de 2007 el Consejo Directivo acordó la conformación de un equipo técnico con el encargo de revisar la ficha y el algoritmo del INEI siguiendo las recomendaciones del SISFOH en el marco de la estrategia CRECER. El MEF, mediante Oficio N° 229-2007-EF/15.01 remite al Programa Juntos una propuesta de criterios de focalización y selección de los hogares beneficiarios. En el documento técnico se recomendó el uso de criterios de focalización geográfica y acceso universal de los hogares ubicados en distritos pequeños con altas tasas de pobreza y desnutrición crónica infantil.

En concordancia con los criterios establecidos por el SISFOH se propuso considerar como criterios de delimitación que, en los distritos con poblaciones menores a los 20,000 habitantes donde las tasas de pobreza sobrepasen el 50% y la desnutrición crónica se ubiquen en una tasa mayor al 30% solo se realizará focalización geográfica, garantizando el acceso de todas las familias a los programas sociales sin exclusión. Para los otros casos se deberá considerar criterios de focalización universal.

Aún cuando el Consejo Directivo aprobó la propuesta, se decidió su aplicación para los planes de expansión de 2008 y durante el 2007 se acordó continuar utilizando el algoritmo del INEI para evitar cambios en la metodología que pudieran derivar en reclamos de los hogares censados. “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”⁸.

Una vez filtrada y ordenada la información censal y aplicados los criterios de selección, el INEI entrega una base de datos que contiene un ranking de hogares que según el algoritmo califican como potenciales beneficiarios del Programa.

Una vez que el Programa recibe la lista de los hogares preseleccionados procede a la identificación del representante del hogar. Para ello se ha definido que una mujer madre o gestante

⁸ MEF, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008

mayor de edad que pertenezca a un hogar con hijos que tengan edades dentro de los parámetros considerados por el Programa, será la representante. Excepcionalmente por impedimento físico, se podrá considerar otra mujer del hogar o al padre de hijos dentro de los rangos de edades establecidos, si no hay otra mujer en el hogar.

Proceso de validación.

Una vez elaborada la lista de hogares con los criterios del INEI e identificada la representante y asignado un código al hogar, es enviada a la RENIEC para verificar la corrección de los datos a fin de validar los nombres, apellidos y número de DNI. En la lista se incluyen tanto los que se identificaron con DNI como los que no lo hicieron.

Se define con datos validos aquellos que presentan coincidencia entre los datos de nombres, apellidos y DNI. Asimismo, aquellos que no habiendo consignado el número de DNI, existe total coincidencia entre los nombres declarados y los registros de RENIEC. De no encontrarse problemas de homonimia, se les asigna el número de DNI que se encuentra en los registros de RENIEC.

En la base de datos remitida se señala los listados de las representantes del hogar cuyos nombres han mostrado correspondencia con los datos del RENIEC así como aquellos que sin guardar correspondencia han sido sometidos a búsqueda de coincidencias individuales, en los campos de DNI, nombres y apellidos.

Las listas conteniendo los nombres, apellidos, DNI y código de hogar de las representantes de los hogares preseleccionados que ha sido verificados, son remitidas por la Sede Central de Juntos a las Sedes Regionales, agrupándolas por comunidades o centros poblados según corresponda.

Con estas listas, los coordinadores regionales y promotores locales coordinan con las autoridades y las comunidades la realización de las asambleas de validación. En algunos casos estas listas son colocadas en lugares visibles como el local comunal, la escuela o el establecimiento de salud para conocimiento de la población en general.

Luego de las coordinaciones con las autoridades locales y comunales y con los representantes de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza se fija la fecha y hora para la realización de la asamblea con el acuerdo de todas las instancias involucradas. Las asambleas pueden hacerse por distritos, centros poblados o comunidades en una o varias sedes, siempre que el número de asistentes permita un adecuado manejo.

Una vez instalada la asamblea, en la primera parte el coordinador o promotor hace una breve explicación de los objetivos del programa y se les explica los criterios de selección del programa,

la forma como se construye el padrón de preseleccionados y los requisitos para ser miembros de Juntos.

Entre los criterios de selección que fueron mencionados en las entrevistas realizadas en Andahuaylas se encuentra: a) no percibir ingresos por un monto mayor a S/. 150, b) no tener automóvil, c) no contar con una tienda o negocio, etc. Igualmente, se les explica por qué se debe validar la lista, señalando que es con el fin de asegurarse que solo se mantengan en ella los que son verdaderamente pobres y no estén incluidos aquellos que no lo son.

En la segunda parte de la asamblea el promotor inicia la lectura de la lista de preseleccionados por el INEI. Se llama uno por uno a cada representante, se le invita a pasar adelante y en cada caso la comunidad se pronuncia confirmando o desestimando su condición de pobre.

Una vez culminada la lectura y aprobación de la lista se registra en el acta los resultados de los representantes de los hogares que han sido validados, así como los que no han sido validados. Se incorpora las precisiones que pudieran existir en los nombres o número de DNI y cada uno suscribe la carta de compromiso (Carta Acuerdo).

Igualmente se les solicita a cada uno señalar en que establecimiento de salud se van a atender y el colegio en el que esta matriculado el o los hijos indicando el código modular y el nombre de las institución educativa.

Cuando en la asamblea se señala que una persona no ha sido incorporada y se solicita su incorporación se registra en un anexo bajo la denominación de petitorio. Igualmente, cuando las personas no han sido censadas se registra en otro anexo.

Culminada la elaboración del acta esta debe ser firmada por las autoridades, el promotor y los asistentes.

Después de la asamblea el promotor digita en un sistema de Intranet los resultados de la validación, así como los cambios o ajustes en los datos personales. La documentación es enviada a la Sede Central junto con la información de los no censados y los petitorios de inclusión.

Se debe señalar, que cuando se ha presentado una situación en la que un grupo importante no ha sido censado o ha sido mal recogida la información se ha programado unos meses después un re-censo (censo complementario) después del cual se ha seguido el mismo procedimiento. En la asamblea de validación se ha procedido igualmente a incluir en el acta a los validados y no validados así como el registro en dos anexos complementarios de: a) la población no censada y b) aquellos que siendo pobres no han sido considerados en las listas.

Proceso de Incorporación

Luego del proceso de validación y con las listas definitivas, la Sede Central de Juntos genera y envía a cada Sede Regional, agrupadas por comunidades, los formatos correspondientes a cada hogar que será incorporado al Programa. Los formatos considerados para cada hogar son:

- a) FJ-001 Acuse de Incorporación
- b) FJ-002 Identificación Provisional,
- c) FE-001 Certificación de inscripción en educación primaria y
- d) FS-001 Certificación de incorporación sector salud.

En el documento FJ-001 se consignan los datos del titular y se incluyen las modificaciones que se requieran en los nombres, apellidos y DNI. El formulario FJ.002 es un componente que se puede desglosar del formato anterior y que se queda con el Beneficiario tan pronto como se ha llenado los documentos de incorporación.

En el fomulario FE-001 Certificación de inscripción en educación primaria, se consignan los nombres y apellidos de cada uno de los hijos de la titular, indicando el nombre del colegio, el código modular y el grado de primaria que fueran registrados en la asamblea de validación. En el FS-001 Certificación de incorporación sector salud, se consignan los nombres de los hijos y el establecimiento de salud al que deben concurrir para el cumplimiento de las condicionalidades.

En algunas de las entrevistas se señaló que la madre debe presentar la constancia de que su hijo o dependiente esta matriculado y asiste regularmente, en otros casos se le pide la libreta de notas del año anterior. Se agregó que esta información viene contenida en una constancia que usualmente dan las escuelas y que cuentan con la firma y el sello del profesor o director.

Finalmente, la carta acuerdo firmada en la asamblea de validación contiene las condiciones generales del programa y el esquema básico de funcionamiento, documento con el cual se completa el expediente.

Una vez completados los formatos (usualmente vienen de la sede central con la información incorporada) se firma y la usuaria se queda con el formato FJ-002

Completados los formularios, los requisitos para la incorporación son: a) contar con el DNI, y b) partidas de nacimiento de los menores de 14 años. Actualmente se ha incluido como requisito de inscripción, presentar copia del documento de Afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS). Si no se cuenta con estos requisitos no es posible su incorporación al Programa.

Una de las razones que explican la necesidad de contar con el DNI, es que sin el no es posible el proceso de apertura de cuenta en el Banco de la Nación

Cuando la representante del hogar no cuenta con el DNI, pero se trata de un hogar validado y que ha suscrito los formatos de inscripción, la incorporación queda pendiente hasta que obtenga los documentos y haya culminado su trámite.

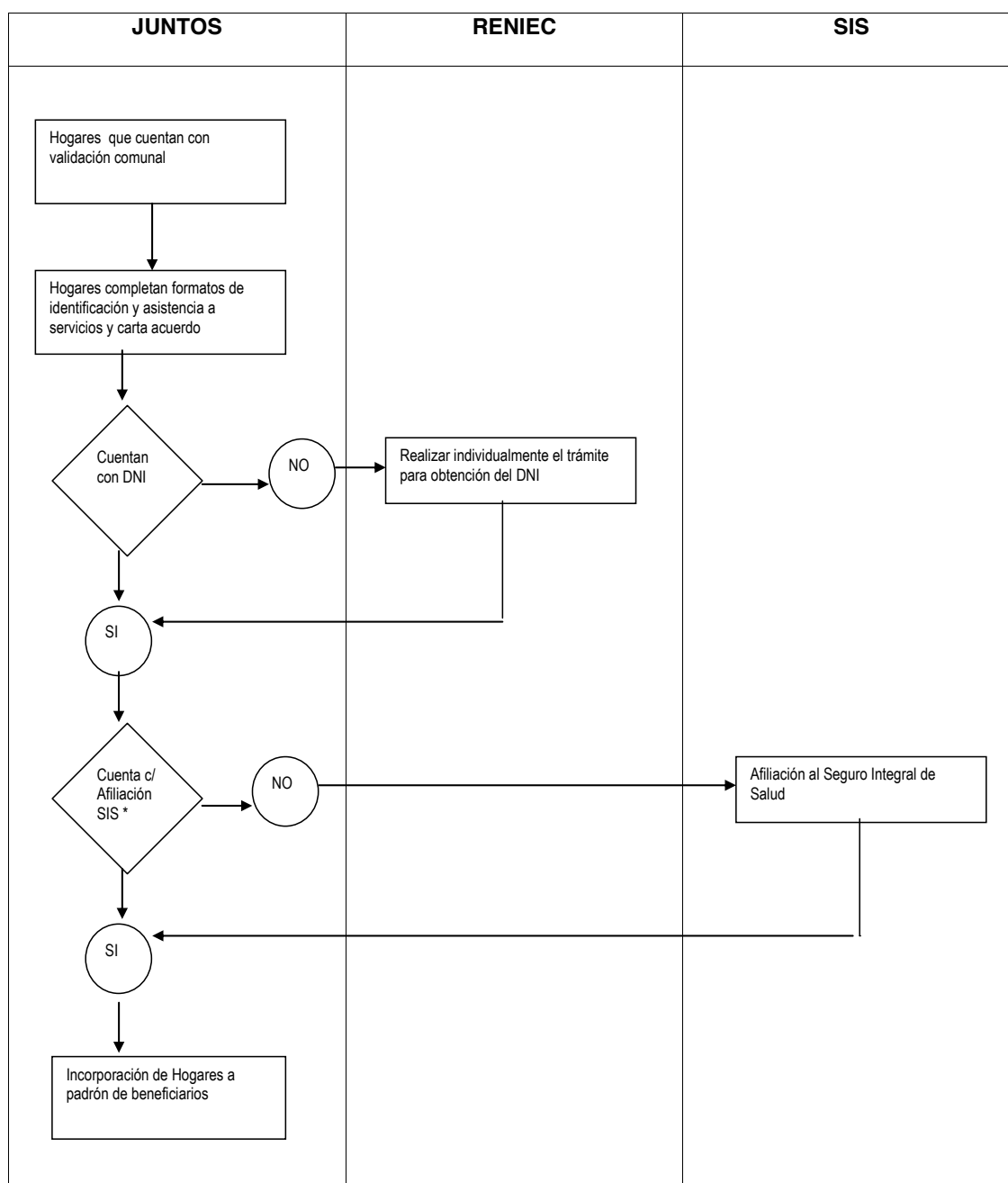
Se ha comentado que cuando la madre no cuenta con el DNI, el promotor puede algunas veces coordinar con las autoridades comunales y coordinar con el municipio para ayudar a resolver el problema, pero no es su responsabilidad resolverlo. Igualmente, se puede coordinar con el Párroco para que se les expida una partida de bautizo y de esta manera pueda señalarse fecha de nacimiento que permita tramitar la partida de nacimiento en el municipio, como documento necesario para el trámite del DNI.

Cabe indicar que en el año 2007 Juntos ha transferido S/. 10 millones a RENIEC, para financiar la emisión de los DNI de los beneficiarios del Programa. Como parte del acuerdo, RENIEC se compromete a priorizar el trámite y la entrega de los DNI a los beneficiarios.

Cada persona es la encargada de armar su expediente personal y realizar directamente su trámite en RENIEC.

Una vez completado el expediente de cada beneficiario, el promotor ingresa los datos de aquel que cumple con todas las condiciones en señal de conformidad, quedando pendiente (sin digitación) aquellos que necesitan regularizar documentos. Se escanea los documentos de cada beneficiario y se envía a la Sede Central.

Flujograma Proceso de Incorporación



* Recientemente se esta solicitando como requisito para la incorporación al Programa

2.2. Incorporación de nuevos miembros del hogar u hogares no censados por el INEI.

El mecanismo implementado para la incorporación de hogares como beneficiarios del Programa Juntos, considera la realización de procesos programados de selección de beneficiarios dentro de ámbitos definidos, basados en un esquema de focalización y validación comunal, luego del cual se produce la afiliación grupal a propuesta del propio Programa.

En función de los planes y la estrategia de ejecución, Juntos programa periódicamente la realización de procesos de expansión para la

incorporación de nuevos beneficiarios. En cada fase, se consideran ámbitos de intervención (distritos) en función de criterios de focalización geográfica. En ellos, se realizan barridos censales y se preseleccionan los hogares mediante la aplicación de un algoritmo que discrimina por criterios de pobreza, que luego a través de procesos de validación comunal permiten identificar a los potenciales beneficiarios del programa. Luego de cumplidas las condiciones y los requisitos exigidos por el Programa pasan a ser incorporados al padrón de beneficiarios.

No está previsto en los mecanismos de operación del Programa, la incorporación de miembros de nuevos hogares o de aquellos no considerados en los censos del INEI, en procesos individuales. Solo es posible nuevas incorporaciones en el marco de la programación de nuevas fases de expansión.

No obstante, en los casos en los que se han reportado hogares que no han sido censados por el INEI, dentro de los ámbitos intervenidos, se ha realizado posteriormente un censo complementario que ha seguido luego, los mismos procedimientos señalados para la incorporación de nuevos beneficiarios.

No se ha encontrado información acerca de la existencia de un procedimiento para la selección o afiliación de manera individual o a solicitud de parte. Tratando de encontrar un mecanismo que permita la incorporación al Programa de nuevos miembros de hogares de manera individual, el Consejo Directivo en la vigésima sesión de diciembre de 2006, discutió el tema y acordó el diseño de una propuesta de afiliación al programa como resultado de una solicitud de parte, que incluyera la estructuración de un proceso de evaluación transparente de la solicitud, que debería implementarse como un piloto en los cuatro departamentos iniciales del programa.

En las indagaciones realizadas no se ha logrado obtener información que permita verificar la realización de la experiencia piloto o de la existencia de otro mecanismo de incorporación individual.

2.3. Análisis del sistema de bajas del programa, tanto por incumplimiento de condicionalidades como por el mecanismo regular de salida por antigüedad y otros motivos.

Las condiciones contempladas en el proceso de incorporación al programa establecen que la inscripción del hogar tiene una duración de un año, renovable, con un tiempo máximo de permanencia de 4 años, siempre que siga acreditando su condición de pobreza y sea renovado anualmente el compromiso de participación.

En el caso de que la condición del hogar se mantenga en una situación de pobreza que justifique su continuación en el Programa, el hogar podrá permanecer hasta por un plazo máximo de 4 años adicionales, pero considerando una reducción gradual del subsidio.

Considerando que desde que se inició el Programa, los primeros grupos de beneficiarios cuentan con una antigüedad de tres años, no se ha encontrado información acerca de salidas del programa por este concepto. Igualmente, no se ha logrado identificar un procedimiento de

evaluación que permita identificar cambios en las condiciones socioeconómicas del beneficiario que justifiquen una salida del Programa.

Suspensión de entrega de subsidios

De acuerdo con el esquema de operaciones establecido en el Programa, la selección de los beneficiarios se realiza considerando estrictamente la condición de pobreza del hogar y la entrega de subsidios esta condicionada al cumplimiento de los compromisos de asistencia a los servicios de salud, nutrición y educación. El incumplimiento de cualquiera de estas dos condiciones, pobreza y condicionalidades es causal de salida (baja) del Programa. En función de una serie de criterios, la salida puede ser temporal o definitiva.

- a) *Suspensión temporal*.- Implica la suspensión temporal del abono de los subsidios por un período de tiempo de 3 meses. El criterio básico para la aplicación de esta medida es el incumplimiento de las condicionalidades. La inasistencia a los servicios de salud y educación genera la suspensión temporal de pagos.
- b) *Suspensión Definitiva*.- Implica la salida definitiva del programa y consecuentemente la suspensión del pago de los subsidios. Los criterios establecidos para la aplicación de esta medida son:
 - i) Cuando el niño cumple 15 años de edad
 - ii) Cuando el beneficiario ha sido suspendido temporalmente por tres veces por incumplimiento de condicionalidades.
 - iii) Cuando no cumple con las condiciones de pobreza
 - iv) Retiro voluntario

En la información recogida se precisa que durante los tres meses de suspensión temporal, la madre y los niños deben asistir a los servicios de salud y educación y si se verifica esta asistencia, se reactiva su inclusión en el padrón de beneficiarios y se reinicia el pago de los subsidios. Si se produce una reincidencia en la inasistencia a los servicios, la beneficiaria es nuevamente suspendida y si lo hace por tercera vez sale definitivamente del Programa.

Sobre este último criterio se ha encontrado algunas diferencias. Así mientras que algunos de los entrevistados sostienen que la suspensión definitiva se produce a la tercera suspensión temporal, otras versiones sostienen que esta se produce si la tercera suspensión se da dentro de un lapso de dos años contados a partir de la primera suspensión.

En los casos en los que el beneficiario no cumple con las condiciones de pobreza, la información que se ha obtenido señala que el procedimiento seguido se inicia usualmente, con la información que proporcionan las autoridades locales o miembros de la comunidad acerca de la existencia de algún hogar que no cumple con los requisitos de pobreza o con la existencia de miembro elegibles. En estos casos el comité de vigilancia y transparencia de cada distrito hace las verificaciones, se hace un informe, se incluyen pruebas, fotos y otros y se levanta un acta suscrita

por todos los participantes. Con esta información el Coordinador Regional emite un informe y envía la información a la Sede Central para su exclusión del Programa.

En los casos de renuncia voluntaria, la información recabada refiere que se han presentado una serie de casos en los que los motivos de renuncia se debe a cuestiones religiosas.

Se ha mencionado que en todos los casos se les explica a las madres las razones de la suspensión, aunque esta información se produce por iniciativa de las madres cuando estas se acercan a los promotores para preguntarles por las razones por las que no se han activado los pagos.

2.4. Comunicación a los hogares incorporados acerca de las condicionalidades a cumplir y su programación.

El principal instrumento de comunicación esta dado por la Carta Acuerdo que debe ser suscrita por el beneficiario al momento de la incorporación al Programa. En ella, se señala básicamente la existencia de una transferencia de S/. 100 que se otorga mensualmente condicionada a la concurrencia del usuario a los servicios de salud, nutrición, educación e identidad. Se menciona que habrá un procedimiento de verificación de los compromisos cuyo cumplimiento asegurará el mantenimiento del derecho a la transferencia.

Aún cuando en el expediente de incorporación se adjunta los formularios FE-001 y FS-001 que contienen información sobre las escuelas y establecimientos de salud a los cuales se comprometen a asistir los usuarios, no se ha encontrado mayor especificación de los servicios ni programas estructurados para la atención de los beneficiarios.

En la información recogida se ha señalado que en los talleres comunales se brinda información acerca del funcionamiento del programa y de las condiciones de participación. En las asambleas de validación se presentan los criterios de selección de los beneficiarios y las formas como se construye el padrón de beneficiarios y el mecanismo de la validación; se presenta además las formas de operación y los requisitos para la incorporación al Programa.

No se ha encontrado mecanismos de comunicación que permitan brindarle a cada beneficiario información acerca de sus deberes y derechos dentro del Programa.

Se ha señalado que en algunos casos en las reuniones de seguimiento se ha brindado información adicional en respuesta a las inquietudes de los beneficiarios.

B. Análisis de los procesos

El planteamiento básico para el análisis de los principales procesos operativos de un programa social, consiste en determinar en que medida estos permiten al programa ordenar sus acciones en función del cumplimiento de los objetivos propuestos.

Desde esta perspectiva, un aspecto que convendría revisar con mayor acuciosidad es el referido a la relación entre los objetivos del programa y los criterios utilizados para la focalización geográfica. En la medida que los instrumentos y procedimientos de focalización se afinen en función de aquellas condicionantes de la pobreza que el programa quiere afectar, se generaran mayores posibilidades de enfocar las acciones para reducir la subcobertura y las filtraciones.

En relación con el criterio zonas afectadas por la violencia política, priorizado por el Consejo Directivo en los procesos iniciales e incorporado en el indicador de carencias para los proceso de focalización, no se ha logrado encontrar información que sustente apropiadamente la pertinencia de este criterio y su relación con las dificultades de acceso a servicios de salud y educación que presenta la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Si bien, es posible identificar el tema de la violencia política como un factor, entre muchos otros, asociado a la situación de pobreza, no se ha encontrado una estrecha relación de causalidad con los factores que la condicionan y la perpetúan. Aún cuando se ha podido establecer que en algunos distritos coinciden los criterios de violencia y pobreza, no se puede dejar de señalar que el uso de este criterio y su peso en el indicador de carencias genero sesgos que redundaron en la exclusión de algunos distritos con población en extrema pobreza, en la medida que existen zonas de menor pobreza relativa que han sido severamente afectados por la violencia política. Es por ello, que en la ampliación del segundo grupo de 40 distritos se decidió incorporar el criterio de pobreza extrema para tratar de corregir este problema inicial de subcobertura.

Por otro lado, en la medida que el programa busca promover el acceso y consumo de servicios de salud, nutrición y educación como la vía para modificar las condiciones de pobreza y establece en su diseño operativo un mecanismo de condicionalidades, resulta pertinente tratar de incorporar como criterios de focalización aquellos indicadores que mejor reflejen estas restricciones o carencias. Indicadores que miden directamente la pobreza, las necesidades básicas insatisfechas o el grado de incidencia en los problemas de salud, nutrición o educación, resultan pertinentes para los procesos de focalización. Contrariamente, en el caso de indicadores más remotos como el caso de la violencia política, debiera evaluarse la conveniencia de mantenerlos o reducir su peso en las ponderaciones.

Desde otra perspectiva, considerando que existe como prioridad nacional la decisión de reducir las tasas de desnutrición crónica infantil, que involucra principalmente a los niños menores de 3 años, prioridad a la que adscribe el programa, convendría evaluar la posibilidad de sustituir el criterio de desnutrición infantil (6 a 9 años) que emerge de los censos escolares de peso y talla, por un criterio que recoja las tasas de desnutrición crónica infantil (0 a 5 años). De esta manera se buscaría alinear mejor los criterios de focalización de las poblaciones a ser intervenidas, con las condicionalidades que buscan asegurar la asistencia de los niños menores de tres años a los controles CRED, que es una intervención priorizada para buscar la reducción de la desnutrición crónica infantil.

En relación con los procesos de focalización individual, se ha encontrado dos problemas que podrían explicar los niveles de subcobertura del Programa: los niveles de omisión en los barrios censales y los umbrales en la aplicación del algoritmo para la preselección de los hogares.

El continuo reclamo de los representantes de muchos hogares situados en los distritos donde interviene el Programa, que aseguraban no haber sido censados, impulsó la necesidad de revisar los niveles de omisión en los barridos censales. Luego de varias discusiones, en la novena sesión del Consejo Directivo de diciembre de 2005, evaluando los avances en la implementación del Programa se reseñaron en el acta algunas de las limitaciones en el trabajo del INEI señalando que “no se cumplió con la cobertura total de la población seleccionada, errores en el proceso de levantamiento y calidad de la información en el procesamiento y consistencia, falta de controles de conteo de formularios, errores en el procesos de consistencia por falta de información y encuestas incompletas. Con respecto a la aplicación de los filtros: inconsistencia en la aplicación del filtro, aplicación del umbral relativamente bajo e inconsistencias en la selección de beneficiarios”.

En las entrevistas realizadas y en la documentación que se ha revisado se ha tomado conocimiento de algunas dificultades que se han producido durante los primeros barridos censales realizados por el INEI. Los problemas encontrados esta referidos a las siguientes situaciones: a) omisiones, población no censada b) mal registro, datos e información inadecuadamente registrados y c) error material, fichas rotas, incompletas, con enmendaduras, etc.

Se ha señalado que en varios lugares las entrevistas no se realizaron a toda la población, entre otras razones porque los encuestadores llegaron en horas inapropiadas, porque las personas no esperaron al encuestador o porque se encontraban realizando faenas de trabajo en zonas distantes de sus domicilios. Se ha mencionado también que en la información utilizada para el diseño del marco muestral, no se ha considerado en el proceso operativo los efectos de los movimientos migratorios, los desplazamientos por actividades económicas o las defunciones.

No se ha logrado obtener información oficial acerca de las tasas de omisión en los barridos censales realizados por el INEI, probablemente por que no se cuenta con datos del universo de hogares que se ha considerado para cada barrido censal.

Sin embargo con los datos que se han recopilado y se han ordenado en el Cuadro N° 3 se pueden realizar algunas estimaciones gruesas que podrían indicarnos la magnitud de los problemas de omisión. Si se asume que los hogares visitados en el primer censo complementario realizado en los primeros 70 distritos, agrupa a todas las categorías de errores señaladas (omisión, mal registro y error material) y conforman junto con los hogares empadronados en el primer censo el universo de hogares, al relacionar la cantidad de hogares del censo complementario con el universo de hogares así configurado, se estimaría una tasa de omisión del 12.9%

Cuadro N° 3

Distritos y Hogares según censos de Juntos

Departamentos	1er.Censo			2do.Censo			1er. Cens. Complementario			3er.Censo			2do. Cens complementario			4to.C
	Distrit.	Hogares censados	Hogares pobres	Distrit.	Hogares censados	Hogares pobres	Distrit. (*)	Hogares censados	Hogares pobres	Distrit.	Hogares censados	Hogares pobres	Distrit. (**)	Hogares censados	Hogares pobres	Distrit.
Amazonas																12
Ancash										14	16,655	8,103	14	3,511	1,579	66
Apurimac	13	14,481	5,873	11	14,421	3,611	13	2,423	1,001	32	41,160	13,750	56	14,164	2,351	60
Ayacucho	26	44,486	15,009	8	15,705	3,779	26	7,477	3,847	15	28,231	5,871	49	15,892	3,138	69
Cajamarca										22	35,141	16,260	22	10,992	3,848	77
Cusco																44
Huancavelica	19	39,145	12,900	10	9,868	2,627	19	6,377	3,803	36	43,867	12,991	65	12,563	4,178	76
Huanuco	12	20,463	8,395	11	33,893	14,988	12	1,359	1,067	31	40,885	16,452	54	19,645	6,585	67
Junin										7	18,893	5,436	7	7,097	1,962	39
La Libertad										17	29,323	15,952	17	7,373	4,174	42
Loreto																11
Pasco																8
Piura																16
Puno										36	61,174	10,839	36	21,709	4,087	51
Total	70	118,575	42,177	40	73,887	25,005	70	17,636	9,718	210	315,329	105,654	320	112,946	31,902	638

Fuente: Juntos

(*) Incluye solo los distritos del primer censo

(**) Incluye los distritos de los dos primeros censos y el 1er. censo complementario

Igualmente, si se considera que los hogares del segundo censo complementario y los hogares visitados en todos los censos anteriores, incluido el primer censo complementario configuran el universo a empadronar, al relacionar los hogares visitados (omisos) con este universo mostraría una tasa de omisión que se elevaría al 17.7%.

Indudablemente, ser requiere un trabajo técnico más consistente para estimar apropiadamente las tasas de omisión. Pero este indicador grueso estaría mostrando altas tasas de omisión que seguramente explican en alguna medida las tasas de subcobertura que se han identificado en el Programa.

En lo que se refiere al proceso de aplicación del algoritmo para discriminar por criterios de pobreza, se ha mencionado en el punto anterior, las implicancias en la generación de subcobertura que se origina con el uso de los umbrales propuestos por el INEI en los primeros barridos censales. Como se indicó anteriormente, estos fueron reemplazados por otro nivel de umbral (0.645) con el que se esperaba lograr una cobertura del 90% de los hogares en pobreza con niños de 0 a 5 años de edad.

La aprobación por el Consejo Directivo de la metodología propuesta por el SISFOH, para que sea utilizada en adelante en los procesos de incorporación de beneficiarios a Juntos tiene implicancias directas en la modificación algunos procedimientos operativos. Los criterios de incorporación en función de una focalización geográfica con afiliación universal y otra con focalización individual obligan a considerar procesos operativos diferenciados.

Así, mientras que en los distritos con poblaciones menores de 20,000 habitantes, con tasas de pobreza que sobrepasen el 50% y con una presencia de desnutrición crónica infantil mayor a 30%, solo será necesario una focalización geográfica y probablemente mecanismos de registro o empadronamiento general para todos aquellos hogares que cumplan con la condición de tener un niño menor de 5 años o una gestante; en las poblaciones

mayores al límite señalado y con menores tasas de pobreza y de desnutrición crónica le corresponderá además de la focalización geográfica la aplicación de los instrumentos definidos para la focalización individual.

Para el proceso de focalización individual debería evaluarse la conveniencia de utilizar solamente la metodología propuesta por el SISFOH para los ámbitos actuales y los de futuras expansiones del Programa. A pesar de que en el Informe elaborado por la DGAES-MEF remitido con Oficio N° 229-2007-EF/15.01 se propone para los ámbitos en los que se requiere focalización individual, aplicar el algoritmo reajustado del INEI (nuevos umbrales) en los distritos ya intervenidos y aplicar el algoritmo SISFOH en los nuevos ámbitos, en el estudio realizado por Madueño⁹ las conclusiones establecen la mayor fortaleza de la metodología de este último, señalando las limitaciones del algoritmo INEI que hacen poco recomendable su utilización como instrumento de focalización individual.

Adicionalmente, desde el punto de vista operativo manejar diferentes metodologías para los procesos de focalización, según el período de ingreso al programa, generará complicaciones innecesarias para el manejo diferenciado de los procesos de afiliación al establecer diferentes estándares, complicará la comunicación con los beneficiarios ya que resultará difícil de explicar y comunicar el uso de varias metodologías, afectando la transparencia en la implementación además de generar ineficiencias en el manejo de los recursos.

Uno de los principales problemas que se encuentran en el funcionamiento del Programa está relacionado con las rigideces existentes en los procesos de incorporación de beneficiarios, que se hacen ordinariamente por campañas o barridos censales. Estos procedimientos, que por su naturaleza no son frecuentemente replicables, no permiten la incorporación de nuevos miembros en los hogares ya beneficiarios (p.e. recién nacidos) o de nuevos hogares conformados posteriormente a las campañas de afiliación en los distritos donde opera el Programa y que cumplen con la condición de pobreza.

Según la Nota Técnica sobre el Programa Juntos, elaborada por el MEF, estos procedimientos estarían funcionando como una barrera de entrada para los niños más pequeños, ya que según se muestra, habría una tendencia del Programa a afiliar hogares con una presencia decreciente de niños menores de 3 años. De mantenerse esta tendencia decreciente para un segmento de población que es crítico para el Programa, se estaría configurando una situación en la que se aplican las condicionalidades de uso de CRED sobre una población cada vez menor, reduciendo con ello la posibilidad de generar efectos positivos en el descenso de las tasas de desnutrición infantil.

En ese sentido, sería conveniente evaluar las posibilidades de generar un procedimiento de afiliación a solicitud de parte, en el que se considerarían los mismos criterios de focalización sugeridos por el SISFOH, bajo un esquema abierto en el que periódicamente (bimensual, trimestral, etc) se hacen cortes para la evaluación de los grupos que solicitan su incorporación. El mecanismo podría contemplar una implementación progresiva en los ámbitos donde viene operando el Programa.

Conviene en este punto, mencionar que desde la perspectiva de los incentivos generados por el diseño, otra posible fuente explicativa de la tendencia a la

⁹ Madueño, Miguel, Informe “Revisión del algoritmo de focalización individual SISFOH” PRAES. USAID Perú.

reducción de los menores de 3 años, estaría dada por el estipendio único para el cumplimiento de todas las condicionalidades, ya que podría constituir un incentivo para que las familias tomen decisiones que se orienten a minimizar las condicionalidades. Considerando la cobertura casi universal de la educación primaria, resulta poco atractivo para un hogar que ya recibe los subsidios por la asistencia de uno de sus miembros a la escuela, reportar a un recién nacido que implicaría condiciones adicionales. En ese sentido conviene revisar cuidadosamente la experiencia del Programa Oportunidades de México que brinda estipendios separados por salud y educación y muestra la importancia de establecer una mayor relación entre el servicio demandado y la percepción del estipendio.

En lo que se refiere al proceso de validación comunal, la información recopilada ha señalado la importancia que se le asigna a este proceso para discriminar a aquellas familias que son no pobres pero que no pudieron ser discriminadas por el algoritmo. Se ha mencionado que en la mayoría de los casos, las asambleas suelen reconocer con bastante aproximación las condiciones de mayor pobreza de algunos de sus conciudadanos: Pero también se reconoce que se han dado casos en los que las autoridades comunales o grupos de vecinos han permitido que personas que no califican para el programa sean ingresadas y reciban el estipendio económico.

Sobre este último aspecto sería conveniente generar algunas piezas o instrumentos de comunicación en los que de manera pedagógica se ordenen los criterios de selección de las poblaciones beneficiarias bajo la forma de aspectos observables, que puedan ser fácilmente entendidos por la comunidad para efectos de su participación en las asambleas de validación. Igualmente, convendría asegurar la participación efectiva de los comités de transparencia y otros miembros de las redes sociales en estos procesos.

En lo relacionado con el sistema de salida (baja) del Programa, el aspecto más importante se concentra en las dificultades para establecer una adecuada relación de correspondencia temporal entre el cumplimiento de las condicionalidades y el pago de los subsidios. La evaluación trimestral del cumplimiento de las condicionalidades y la posterior decisión de permanencia en el padrón de beneficiarios o la suspensión temporal, no permiten generar claramente el efecto de relación entre el mes de cumplimiento de la asistencia a los servicios con el pago del subsidio, diluyendo en el tiempo este circuito de condicionalidad que le asigna al programa las fortalezas para generar cambios en los principales indicadores de pobreza.

El esquema genera problemas operativos que tienden a diluir más esta relación de condicionalidad, cuando ante la verificación parcial de cumplimiento de las condicionalidades, la suspensión se realiza por el trimestre sin poder establecer la relación clara entre el mes del incumplimiento y la suspensión del pago por ese mes. P.e. si una beneficiaria y su hijo asisten a los controles de salud en el mes 1 y mes 2 pero no cumplen con la asistencia en el mes 3, la aplicación del procedimiento supondría una suspensión del pago del trimestre siguiente, sin que se pueda establecer claramente cual es la relación entre la asistencia y la medida de suspensión.

Sin entrar aún en el análisis del nivel de cumplimiento de las condicionalidades, sería conveniente evaluar la posibilidad de ajustar los procedimientos operativos para medir el cumplimiento de las condicionalidades en períodos más cortos y cercanos, así como de aquellos procedimientos que vinculan la realización de los pagos al cumplimiento de condicionalidades, relacionándolos

con los meses de medición y el resultado de cumplimiento o incumplimiento encontrados. La relación e información acerca de la correspondencia entre el cumplimiento de corresponsabilidades y el pago para cada mes es absolutamente indispensable para asegurar el funcionamiento del mecanismo de incentivos y la generación de sus efectos positivos.

Un aspecto que se debe enfatizar con la finalidad de buscar mecanismos correctivos, esta referido a los débiles mecanismos de comunicación entre los principales actores del programa (Juntos, Salud, Educación) y los beneficiarios. Los mecanismos de comunicación del Programa basados exclusivamente en la intermediación de los promotores resultan insuficientes. La información acerca de los deberes y derechos de los beneficiarios es débilmente transmitida y poco explicada. Asimismo, no se dispone de mecanismos institucionales o institucionalizables, que permitan de manera formal y regular operar como una ventanilla de atención de a los usuarios para canalizar, solicitudes, reclamos o quejas vinculadas a su participación en el Programa.

3. Definición y provisión de condicionalidades.

A. Descripción

3.1. Definición de las condicionalidades

Como se ha mencionado en la primera parte del presente documento, en las formulaciones iniciales de los servicios a ser considerados para la aplicación de las condicionalidades del Programa, se hacía referencia a enunciados genéricos acerca del acceso a prestaciones de salud, nutrición, educación e identidad, con un énfasis en las intervenciones preventivas dirigidas hacia el segmento materno infantil. No se ha encontrado documentos o información que permita determinar la existencia de definiciones más claras y sobre todo precisas acerca del paquete de servicios que sería utilizado para el cumplimiento de las condicionalidades.

En la cuarta sesión del Consejo Directivo de junio de 2007, luego de una importante discusión acerca de la necesidad de enfatizar las acciones orientadas a reducir significativamente la desnutrición crónica infantil, se acordó ratificar las condicionalidades, considerando una mayor especificación de los paquetes sectoriales que contemplan la atención integral de salud y nutrición para los niños de 0 a 5 años en función de los protocolos del MINSA.

Se precisó que la atención integral del niño incluye: a) Consultas de control de crecimiento y desarrollo (CRED), b) Inmunizaciones, c) complemento nutricional y d) controles preventivos de salud. En el caso de la atención de salud de la mujer, se especificó las siguientes acciones: a) educación en salud sexual y reproductiva, b) controles pre y postnatales, c) parto institucional y d) capacitación alimentaria.

No se ha encontrado información acerca de la frecuencia específica en el uso de estos servicios que el programa establece como requisito para el cumplimiento de las condicionalidades.

En cuanto a los servicios de educación, se preciso que el seguimiento de la asistencia escolar de los niños de 6 a 14 años, estaba referida al nivel primario. Se espera que el nivel de asistencia requerido ascienda al 85%.

Cabe señalar que el Programa y el sector no tienen prevista la asistencia a educación inicial para los niños de 3 a 5 años.

3.2. Eficiencia en la programación de las condicionalidades

El mecanismo operativo contemplado en el Programa establece que tres meses después de la incorporación al padrón de beneficiarios se procederá a verificar el cumplimiento de las condicionalidades. Durante el cuarto mes el programa realizará el proceso de verificación y en función de los resultados se definirá la permanencia en el padrón o la suspensión

En las entrevistas y la información revisada no se ha encontrado información acerca de la existencia de esquemas de programación para la asistencia a los servicios priorizados.

B. Análisis de los procesos

Como se ha señalado anteriormente, las debilidades en el diseño inicial del Programa, expresadas en definiciones poco específicas de los objetivos, la ausencia de indicadores de resultados y la indefinición de metas de consumo de servicios, ha limitado significativamente las posibilidades de especificar mejor estos últimos y al hacerlo, definir mejor los servicios que se utilizaran para verificar las condicionalidades. En las etapas iniciales de ejecución, las indefiniciones de los sectores para darle expresión concreta a las formulaciones generales de servicios de salud, nutrición y educación y las dificultades para aplicar los recursos transferidos en la ampliación y mejoramiento de la oferta, conspiraron adicionalmente contra esta posibilidad.

Las dificultades para definir los servicios finales que las poblaciones beneficiarias debieran recibir o consumir, tiene implicancias en la forma como se diseña la condicionalidad, así como en la definición del procedimiento operativo para su verificación. Así, ante la ausencia de una definición previa del servicio específico a ser consumido se termina definiendo el servicio como uno de atención general; al ser definido de esta manera y dada la gama de servicios que ofrece, sobre todo el sector salud, la opción operativa encuentra razonable identificar la asistencia al servicio, toda vez que eso asegura el acceso a cualquier atención y resulta suficiente como la condición para la recepción del subsidio.

De esta manera, la condicionalidad se reduce entonces a definir la asistencia a las unidades de producción (establecimientos de salud o escuelas), antes que al consumo efectivo de un servicio específico. Bajo esta premisa el procedimiento operativo de verificación se concentrará en verificar la asistencia con una débil o inexistente verificación del servicio utilizado.

Si bien las definiciones tomadas en la cuarta sesión del Consejo Directivo de junio de 2007, que se reseñaron en el punto anterior, contribuyen a delimitar mejor los servicios que se busca promover, aún existe una cierta heterogeneidad en el tipo, frecuencia y componentes de estos servicios entre las diferentes unidades prestadoras. Por ejemplo, en la práctica, los protocolos del CRED en la atención integral del niño, difieren en sus componentes y frecuencia entre los diferentes establecimientos de salud. Así, mientras que en algunos de los establecimientos visitados se encuentra que la frecuencia de controles de CRED que se imparten solo alcanza a 6 sesiones, en otros establecimientos se eleva a 8 o 10 sesiones, presentando gran variabilidad. Situaciones similares se presentan también en los servicios de control de la gestante.

Indudablemente esta variabilidad en la prestación de los servicios va a generar asimetrías en la definición y el seguimiento de las condicionalidades.

En lo que se refiere a los procesos de programación para la asistencia a los servicios, se debe mencionar que las limitaciones señaladas para identificar las frecuencias de uso que son necesarias y recomendadas para cada estrato o grupo específico de la población, se expresa en las dificultades para realizar un proceso organizado de la asistencia de las familias a los servicios de salud, limitando las posibilidades de un mejor seguimiento operativo de su cumplimiento. Actualmente, el tema de la programación de citas en salud, sobre todo CRED y control de embarazo viene discutiéndose en el sector y en las coordinaciones con Juntos, pero en la visita realizada a los establecimientos de salud del distrito de San Jerónimo no se ha encontrado evidencia de su aplicación práctica.

En el caso de educación, la situación es menos compleja pues no requiere una programación específica, dado que el año escolar discurre continuamente durante los meses de abril a diciembre. No obstante, se debe mencionar que el programa no tiene contemplado un tipo de servicios para los niños de 3 a 5 años que no tienen acceso a educación inicial, lo cual resulta contradictorio con el objetivo de promover el desarrollo del capital humano a través del acceso a servicios básicos, por cuanto existe evidencia de investigación que señala la importancia de los efectos de este nivel educativo en el rendimiento escolar, principalmente en los hogares más pobres.

4. Seguimiento de compromisos.

A. Descripción

4.1. Verificación de la certificación del cumplimiento de corresponsabilidades realizado por el sector educación y el sector salud.

En el esquema operativo de Juntos¹⁰ son los sectores salud y educación como responsables de la prestación del servicio los que deben certificar

¹⁰ PCM, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres –Juntos. Reglas de Operación, 2006.

el cumplimiento de las corresponsabilidades. Para eso se ha previsto el siguiente procedimiento:

- a) Para el caso de salud y nutrición, el jefe o responsable del establecimiento de salud deberá incluir en la historia clínica de la familia el formato FS-002 “Ficha de la Familia Juntos”, proporcionada por el Programa, donde debe registrar los nombres de cada uno de los miembros de la familia a los que les corresponde asistir a alguno de los controles previstos. Allí debe consignarse la información sobre la asistencia de cada uno y debe ser mostrada al Promotor o personal de Juntos cada vez que le sea requerido.
- b) Para el caso de educación, se utilizará los registros de asistencia diaria de los alumnos matriculados que utiliza cada profesor siguiendo las directivas del sector educación.

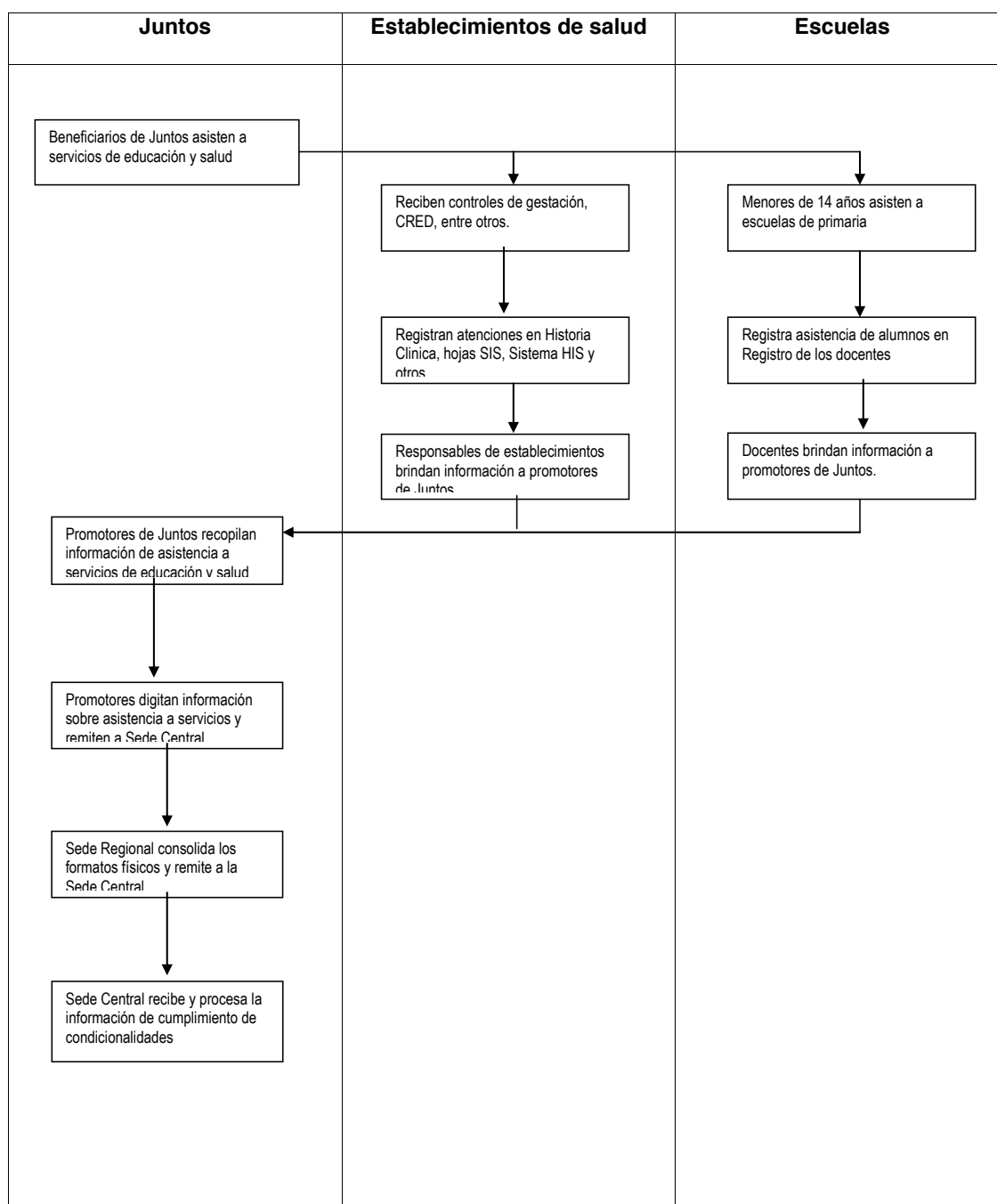
En las visitas realizadas a establecimientos de salud en el distrito de San Jerónimo Andahuaylas se encontró que en algunos establecimientos de salud existen listados de las beneficiarias de Juntos y de sus hijos ordenados por edades. En el formato se encuentra celdas que, al parecer debían ser destinadas para la programación de citas o como registro de asistencia, pero no se ha podido determinar la utilidad específica.

También se menciona que anteriormente Juntos les envió unos formatos que debían llenar (FS – 002) pero que en su mayor parte por falta de tiempo no pudieron hacerlo. Esta información fue corroborada posteriormente por los promotores de Juntos de la zona.

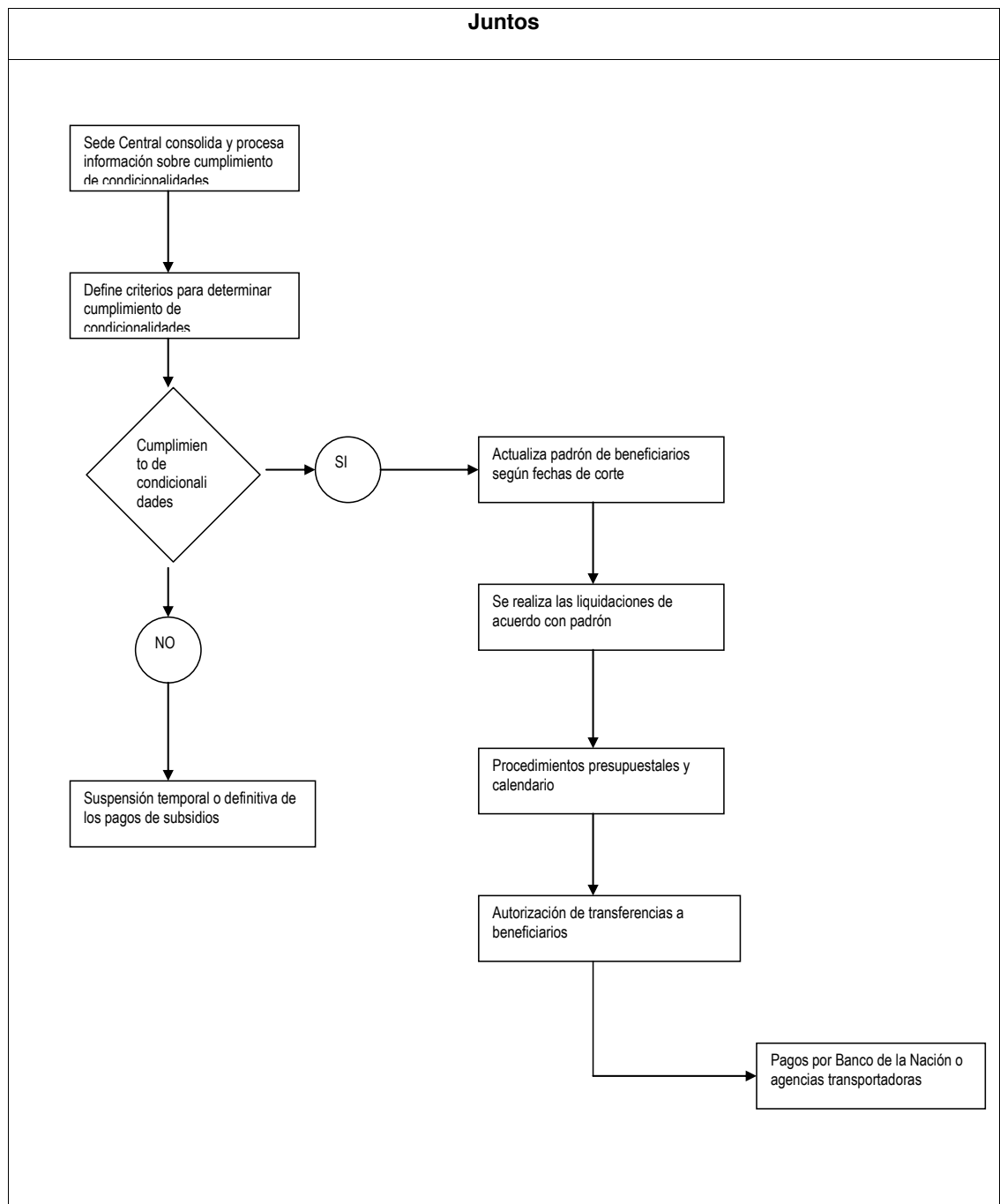
En los establecimientos visitados se mencionó que este proceso se está reestructurando. Ahora cada establecimiento entrega un listado con los nombres de las madres y niños que no han asistido a sus controles y se remite a la cabecera de la Microrred, en este caso el Centro de Salud de San Jerónimo. Esta información es entregada trimestralmente a la Microrred quien consolida la información en un listado general por cada puesto de salud y es entregada cuando el personal de Juntos la requiere. Es un proceso que recién se está realizando en el último mes (diciembre-enero).

En el caso de educación, consultado el responsable de la UGEL de Andahuaylas, señaló que la información de asistencia escolar es llevada por el docente en sus registros, los cuales son entregados a la UGEL al finalizar el año. Señaló que la relación con Juntos para la transferencia de información se hace directamente entre los docentes y directores y los promotores del Programa.

Flujograma Proceso de Cumplimiento de Condicionalidades



Flujograma Proceso de Verificación de Cumplimiento Condicionalidades y Pago



4.2. Acopio (recojo) de la información individualizada del cumplimiento de los integrantes de la familia con compromisos (condicionalidades) de salud, nutrición y de educación.

El procedimiento establecido por Juntos señala que cada 3 meses se realizará la captura de la información acerca de la asistencia al servicio para verificar el cumplimiento de los compromisos. Para el recojo de la información Juntos ha emitido los siguientes formatos:

- a) Formato FS-003 Registro de incumplimiento de asistencia a los servicios de salud.
- b) Formato FM-001 Registro de incumplimiento de asistencia a la entrega de complemento nutricional.
- c) Formato FE-002 Certificación de incumplimiento de asistencia a Primaria.

El formato FS-003 es el instrumento a través del cual el personal de Juntos captura la información que se encuentra contenida en el formato FS-002 Ficha de Familia Juntos, que fuera entregado a los establecimientos del sector salud. Solo deben registrar la información de los que no asistieron.

En el formato FM – 001 se debe consignar solo a los representantes del hogar que no hayan asistido al punto de distribución para la recepción de la papilla que entregan los programas de PRONAA para los niños menores.

Para el caso de educación, los promotores de Juntos deben hacerse presentes en las escuelas y en el Formato FE-002 capturar la información de asistencia escolar consignada en el registro del docente de cada aula.

Luego de completar el vaciado de la información en los formatos señalados, dentro de los primeros 20 días del tercer mes correspondiente al periodo de verificación, se debe enviar la información a la Sede Central a través de una aplicativo Web accesible desde cualquier punto donde haya conexión de Internet. Los formatos físicos deberán ser posteriormente remitidos al Coordinador Regional quien los enviará de manera consolidada a la sede central.

4.3. Consolidación y evaluación del cumplimiento de las condicionalidades por titular.

Una vez capturada la información en los formatos de incumplimiento, la información es digitada y remitida a Lima. Luego a través de la Coordinación Regional, que consolida la información de los distritos de su ámbito territorial, se envía la información contenida en los formatos físicos a la Sede Central.

Con la información remitida por las regiones en la Sede Central (Lima) se actualiza el padrón de beneficiarios. El criterio para el proceso de actualización es que las familias hayan cumplido con la totalidad de las condicionalidades. El cumplimiento parcial no es considerado para la actualización.

El padrón se actualiza permanentemente pero cada mes se consideran fechas de cierre. Así, entre los días 20 y 30 de cada mes se completa las labores de verificación y actualización, fecha después de la cual se autoriza la realización de las transferencias.

El cumplimiento de las condicionalidades supone la asistencia de la madre o el niño a sus controles sanitarios y que el niño que asiste a la escuela no acredite más de tres inasistencias por mes.

B. Análisis de los procesos

Al igual que en otros aspectos del esquema de operaciones del Programa, la inexistencia de análisis serios acerca de las condiciones y características del funcionamiento de la oferta de servicios de salud y educación y de sus sistemas de información, que no fueron evaluados apropiadamente en las tareas de diseño, han limitado considerablemente el desarrollo de mecanismos operativos de certificación del uso de los servicios considerados en las condicionalidades.

Los acuerdos interinstitucionales, sancionados bajo esquemas exclusivos de coordinación en los niveles ejecutivos del Programa, no han logrado alcanzar niveles de formalización en los niveles operativos, ni se han expresado en instrumentos de gestión que permitan hacer firmes y formales los compromisos y viabilizar su ejecución en relación con los procesos de certificación del acceso a los servicios por parte de los beneficiarios de Juntos.

Las conocidas dificultades de los sectores de educación y salud para organizar la oferta de servicios de manera adecuada, accesible y oportuna, sobre todo en las zonas de mayor pobreza relativa, se expresan también en significativas debilidades en los sistemas de información y registro que limitan considerablemente la posibilidad de certificar de manera fidedigna y oportuna la asistencia y uso de servicios por los usuarios de Juntos.

Esta situación podría explicar parcialmente las resistencias iniciales de los operadores de los servicios a la aplicación de los formatos proporcionados por Juntos y a la generación de la información requerida. Contrariamente, la organización de un esquema operativo que no considera los sistemas de registro institucional de cada sector, genera duplicidad y esfuerzos adicionales de registro, difíciles de aceptar por los operadores de los servicios.

En las indagaciones realizadas se ha encontrado que en los inicios del Programa, ante la reducida frecuencia de llenado de los formatos de Juntos por los servidores de salud, los promotores tuvieron que realizar directamente las tareas de capturar la información. Se menciona que los promotores tenían que asistir a cada establecimiento de salud y extraer la información de las historias clínicas u otros documentos, trabajo que en algunos casos era muy complicado y podía durar hasta una semana.

Se ha referido que la asistencia a los puestos de salud no garantiza la captura de la información puesto que no siempre estaba disponible. En otros casos, se ha señalado que el promotor llega al establecimiento y llena el formato con la información que directamente le proporciona el personal de salud, basándose en el criterio de que el servidor de salud sabe quienes asistieron y quienes no, por que está más cerca de la comunidad.

Como se pudo observar, un aspecto clave para la certificación del acceso a los servicios debe considerar la calidad de la información y la confiabilidad de las fuentes. Se debe mencionar que en la visita realizada a los establecimientos de salud del distrito de San Jerónimo se encuentra heterogeneidad en las fuentes de información que se utilizan para confeccionar los listados de beneficiarios de Juntos que asisten a los servicios. Así, mientras que en algunos puestos de

salud la información proviene de las historias clínicas, en otras provienen de cuadernos de control o de otro tipo de registros.

En el caso de educación, la certificación de la asistencia a los niveles de primaria es estandarizada y se encuentra consignada en los registros que cada docente lleva durante el año. El promotor de Juntos utiliza el formato FE 002, para capturar la información de asistencia de los registros de los docentes. Solo se toma la información de los alumnos de Juntos que no asisten. El docente firma el formato y lo convalida.

Un tema que debiera evaluarse con mayor cuidado es el referido a la independencia que debe mostrar la institución o el mecanismo que realiza las labores de certificación de las condicionalidades, en relación con el Programa. La realización de esta tarea por los promotores de Juntos le otorga a este mecanismo el carácter de ser juez y parte y por lo tanto le reduce transparencia al proceso. En ese sentido, se ha encontrado que en algunos casos se ha producido una cierta discrecionalidad de algunos promotores de Juntos, que ante situaciones en las que familias pueden ser suspendidas por la inasistencia a algún servicio, toman la decisión de no registrar la inasistencia, para evitar se les suspenda el subsidio a familias consideradas por él, como muy pobres.

Se debe mencionar que recientemente y en el marco de los cambios que se vienen propiciando con el desarrollo del piloto de reestructuración del Programa, en el distrito de San Jerónimo se ha desarrollado en la microrred algunos cambios. Ahora los establecimientos envían la información al Centro de Salud cabecera de la microrred quien consolida las listas enviadas por cada establecimiento y se la proporciona al promotor de Juntos para el llenado de sus formatos respectivos.

En el marco de este piloto, se esta tratando también de generar las condiciones para que sea el sistema del Seguro Integral de Salud (SIS) el que provea la información que certifique la condicionalidad de los servicios de salud. Se han dado pasos importantes como la generación de nuevos formatos y procedimientos para las afiliaciones y atenciones. Se ha logrado establecer también como requisito para la incorporación al Programa, la afiliación previa al SIS.

No obstante, el uso de los nuevos formularios se ha planteado para los nuevos afiliados y no los antiguos y aunque ya están distribuidos en los establecimientos de la microrred, aún no se ha generalizado su uso.

Un aspecto que debería evaluarse con mayor cuidado es la compatibilidad entre los procedimientos y los tiempos que son necesarios para los procesos de registro, evaluación y auditoria para los reembolsos del SIS, con aquellos que se viene diseñando para los nuevos esquemas de operación y determinación del cumplimiento de las condicionalidades, a fin de evitar desfases o incompatibilidades que podrían afectar este proceso al que se le viene asignando un tiempo de dos meses.

En lo que se refiere a la evaluación del cumplimiento de las condicionalidades, convendría explicitar y evaluar los criterios que se han utilizado en la práctica para confirmar el cumplimiento y realizar el pago de los subsidios, con la finalidad de afinar este importante proceso para lograr un mejor correspondencia y proporcionalidad entre la asistencia a los servicios y los pagos de los subsidios.

Este proceso es tanto más importante por cuanto en la documentación revisada y las entrevistas realizadas, se ha encontrado información que muestra la

existencia de problemas de sobrestimación y ausencia de verificación en segmentos significativos de beneficiarios del Programa.

En la Nota Técnica sobre el Programa Juntos, elaborada por MEF, se realiza un ejercicio que relaciona la información de cumplimiento de las condicionalidades de Juntos con la base de datos del SIS, para analizar el comportamiento en el uso del servicio de CRED dirigido a los niños de menos de 3 años. El análisis de la información muestra la existencia de una significativa sobrestimación que indicaría que solo uno de cada seis niños que se reportaron con verificación de condicionalidad, cumplió efectivamente con ella.

En el mismo informe¹¹ se señala que “el 51% de los hogares que han recibido una transferencia del programa con fecha de corte agosto de 2008, no han tenido una evaluación de cumplimiento de condicionalidades”. Luego se agrega que “al 53% de los hogares validados no se les evaluó las condicionalidades por completo, a pesar de que correspondía su evaluación”.

En la información recopilada se ha referido que alrededor de la mitad de los beneficiarios no han cumplido con las condicionalidades, pero se ha sostenido que en los datos agregados la cobertura de verificación. Se ha indicado que entre las razones que han dificultado la verificación se puede destacar:

- a) Las dificultades de acceso en algunas épocas del año por la aparición de huaycos. Se suspendieron clases escolares en algunos casos.
- b) Las demoras en la llegada de alimentos de PRONAA, que hace que las madres asistan pero no se pueda verificar la recepción de la papilla por retrasos en el transporte.
- c) Comunidades que no dejan ingresar a los promotores por las experiencias de suspensiones anteriores.

En las entrevistas se ha señalado también que el criterio principal para la aprobación de los pagos esta definido por la asistencia de la madre. Se ha indicado que en las primeras etapas de ejecución del Programa, independientemente de la asistencia de los hijos a los servicios, si la madre asistió a cualquiera de las tres asistencias programadas para el trimestre, la evaluación de cumplimiento se confirma y el pago se realiza.

Posteriormente, se ha señalado, que se ha ajustado el criterio a fin de asegurar la asistencia de la madre a los tres servicios en el trimestre. En el caso de que se asista a dos de las tres visitas, se realiza el pago siempre que exista una justificación. No se ha logrado determinar cual el mecanismo utilizado para la justificación pero se mencionó que se hacia posteriormente después del pago.

Finalmente, se ha mencionado que no se lleva un registro de asistencia en la región y esto puede generar complicaciones cuando se trata de atender o resolver los reclamos de los beneficiarios.

¹¹ MEF, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008

5. Proceso de pagos.

A. Descripción

5.1. Definición de los centros de pago y términos de los contratos con las instituciones pagadoras (Banco de la Nación, Prosegur, etc.). Contingencias (Problemas de accesibilidad, robo, etc.).

El Programa definió que los pagos de los subsidios a los hogares beneficiarios se realice a través del Banco de la Nación, en la medida que cuenta con la más amplia red de agencias que permite actuar en un mayor número de ámbitos en el territorio nacional en comparación con otras instituciones del sistema financiero peruano.

En los distritos y comunidades que se encuentren relativamente cerca de alguna de las agencias del Banco de la Nación y donde existen condiciones de transporte accesible en tiempos razonables, los pagos se viene realizando a través de esa agencia.

Para los distritos y comunidades más alejadas, el pago se realiza a través de empresas transportadoras particulares que se desplazan hasta las zonas más próximas considerando ciertas normas de seguridad.

Previo a la realización de los pagos se ha cumplido los siguientes procedimientos:

- a) A los beneficiarios que han sido validados, cuentan con DNI y se encuentren en el padrón de beneficiarios del Programa se les ha abierto una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación
- b) Se realizan los procedimientos de gestión de calendarios y transferencias contempladas en el proceso presupuestal a fin de contar con la disponibilidad de fondos necesarios para los pagos.
- c) Se realizan los abonos a las cuentas de los beneficiarios. El pago del ITF corre por cuenta del Programa.
- d) Entrega de tarjetas de pago conteniendo el nombre y foto digitalizada que servirá de documento acreditado para cobrar los estipendios. Hasta la emisión de la tarjeta los beneficiarios pueden cobrar con el DNI.

Se debe mencionar que en las entrevistas realizadas se ha comentado la existencia de algunos riesgos en el caso del desplazamiento de las transportadoras, considerando que se han dado casos de intento de robo en la ruta. Igualmente se ha señalado las mayores complejidades y costos en los que se debe incurrir cuando se trata de zonas de selva.

5.2. Oportunidad del pago.

La programación de los pagos se realiza en Lima y esta es comunicada a los coordinadores y promotores que son los encargados de comunicarse con el presidente de la comunidad o la presidenta de la organización de las madres de Juntos para transmitirles la información.

De acuerdo con los procedimientos establecidos, los plazos para la verificación de condicionalidades y actualización del padrón de beneficiarios se realizan todos los meses hasta el día 20, fecha en la que se cierra este proceso. A partir de esa fecha se ejecutan los procesos administrativos señalados para activar las autorizaciones y realizar las transferencias a las cuentas de ahorro de los beneficiarios. Los pagos se realizan mensualmente.

La información obtenida en Andahuaylas indica que en los distritos de la provincia se paga principalmente con empresa transportadora y los que están cerca de la ciudad a través del BN. Se ha señalado también que el pago mensualmente pero en diferentes fechas en función de la programación que hace el Banco de la Nación.

5.3. Elaboración del padrón de liquidación, plazos. Calce entre el seguimiento de compromisos y el pago efectivo al beneficiario.

El procedimiento establecido señala que cuando el beneficiario ha cumplido con todas las condiciones y se ha realizado su incorporación al Programa, ingresa al padrón de beneficiarios y a partir del siguiente mes y sin el requisito de ninguna condicionalidad recibirá el subsidio durante un lapso de tres meses.

Después de este período y a partir del tercer mes, se efectuara el proceso de verificación de cumplimiento de los compromisos descrito anteriormente. La información levantada por los promotores del Programa, de los establecimientos de salud y las escuelas, conteniendo la verificación de asistencia a los servicios, se transmite vía internet a la Sede Central. Este proceso debe realizarse hasta el día 20 de cada mes.

En la Sede Central luego de cerrado el plazo de ingreso de la información proveniente del proceso de verificación, se actualiza el padrón de beneficiarios considerando a aquellos que han cumplido con las condicionalidades. Luego de este proceso se autorizan los pagos.

Se debe señalar que en el marco del piloto de reestructuración del Programa a ser desarrollado en el distrito de San Jerónimo, se esta reajustando este procedimiento a fin de contar con un período más corto de verificación de condicionalidades (2 meses) al que le sucedería otro período de dos meses para la actualización del padrón de beneficiarios y calculo de los apoyos monetarios y la realización de los pagos cada dos meses.

B. Análisis de los procesos

Como se ha señalado en los puntos anteriores, el problema más importante en relación con los procesos de pago, es el que relacionado con la eficacia, objetividad y transparencia en los procesos del sistema de verificación de condicionalidades y de cómo aquellos se articulan a los procesos de actualización del padrón de beneficiarios.

Un aspecto que se ha destacado en otras partes del presente informe, es el significativo desfase que se produce entre el proceso de pago y el cumplimiento de las condicionalidades. La secuencia que se sigue operativamente en la que el programa adelanta los pagos por tres meses y luego realiza una verificación de las condicionalidades posteriormente, dificultan el establecimiento de una clara relación en el tiempo entre la asistencia a los servicios y el pago de los estipendios.

Convendría en ese sentido y en el marco de los procesos de reestructuración del Programa, examinar con detalle las ventajas asociadas a los cambios en los tiempos de verificación de condicionalidades y pagos. De manera específica convendría evaluar apropiadamente cuáles serían las probables ventajas para el Programa y los beneficiarios la de la entrega de los subsidios en periodos bimensuales. Ciertamente un esquema bimensual generaría una significativa reducción de los costos asociados a las transferencias financieras y una mayor eficacia en la verificación de las condicionalidades y manejo del padrón, pero podría generar resistencias en los beneficiarios que podrían ver afectados sus patrones de gasto familiar mensual, a pesar de reducir los costos de desplazamiento hacia las agencias del banco.

De manera específica, sería conveniente contar con un mecanismo que permita a los usuarios presentar sus quejas o reclamaciones en relación con los pagos de tal manera que le permita al Programa tomar las acciones correctivas de manera inmediata. En las entrevistas se informó que en los inicios del Programa se presentaron algunos problemas con retrasos en los pagos a los beneficiarios, casos de pagos incompletos o cobros indebidos, que si bien fueron rápidamente detectados, afectaron el funcionamiento y credibilidad del Programa.

En este sentido, en la información obtenida se ha mencionado también los problemas de colas y demoras en los pagos en las agencias del banco, que hace que las madres estén varias horas de pie esperando antes de cobrar.

III. Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se desprenden de los temas y procesos analizados y tienen como finalidad contribuir con las acciones de rediseño del Programa Juntos que se vienen trabajando actualmente en el marco de la implementación de experiencia piloto a ser desarrollada en el distrito de San Jerónimo. Para su mejor entendimiento, estas recomendaciones serán presentadas en una matriz que las ordena por temas en la secuencia seguida por el documento y considera para cada uno, cuando corresponda, algunas actividades para su desarrollo.

RECOMENDACIONES	Principales Actividades / Secuencia
<p>1. Convendría realizar una revisión del Marco Lógico del Programa, con la finalidad de definir con mayor claridad y precisión los objetivos, expresados como cambios en las condiciones de pobreza que se espera lograr dentro de un horizonte temporal. Los indicadores de verificación deben señalar la magnitud de esos cambios (resultados).</p>	<p>1.1 Elaboración del documento de Marco Lógico presentando la evidencia e información que sustento las relaciones causales, la selección de medios y la factibilidad de obtener los resultados.</p> <p>1.2 Desarrollo del diseño metodológico y operativo de la evaluación de impacto del Programa</p> <p>1.2.1 Levantamiento de información para la primera medición de la evaluación de impacto (Línea de base).</p>
<p>2. En función de los objetivos y resultados del Programa, especificar los servicios cuyo consumo se espera promover y que serán considerados en las condicionalidades. Deben ser definidos según la población priorizada a la que van dirigidos, en sus características básicas, tipo y frecuencias de uso considerando los atributos de calidad.</p>	<p>2.1 Elaboración y aprobación de normas sectoriales que regulan el contenido de los protocolos de atención de los servicios priorizados.</p> <p>2.2 Estudios operativos que determinen los niveles de brechas de atención en los servicios identificados en los establecimientos de los servicios de salud y educación en los distritos donde opera Juntos.</p> <p>2.3 Programa concertado de ampliación y mejoramiento de la oferta de servicios en un número determinado de distritos donde opera Juntos, con una clara definición de metas a lograr por unidad de producción. Adecuar metas SIS en función del protocolo aprobado.</p> <p>2.4 Programación y formulación presupuestaria para estas metas de atención en el marco de los esquemas de presupuesto por resultados, considerando la definición de productos, actividades e insumos. Esto debe ser elaborado para el mes de mayo de 2009 que se inicia el ciclo presupuestal.</p> <p>2.5 En función de las metas acordadas y</p>

RECOMENDACIONES	Principales Actividades / Secuencia
	<p>programadas en el presupuesto estructurar Convenios de Administración por Resultados (CAR) para ser suscritos con los gobiernos regionales incorporados en la meta propuesta</p> <p>2.6 Diseño de instrumentos para el seguimiento de estos procesos. Determinación de responsabilidades.</p> <p>2.7 Programa concertado de ampliación y mejoramiento de oferta en el resto de los distritos donde opera Juntos con programación presupuestaria para el 2010. (replica de los pasos anteriores)</p> <p>2.8 Programación de generación de oferta de servicios para los ámbitos de expansión del Programa.</p>
3. Sería conveniente considerar en el diseño operativo, la realización de pagos diferenciados por educación y salud considerando criterios de costos de oportunidad, y las evidencias de las experiencias internacionales.	<p>3.1 Realizar estimaciones y simulaciones con montos diferenciados por salud y educación considerando tamaños óptimos y la disponibilidad fiscal.</p> <p>3.2 Diseño e implementación de un piloto que permita evaluar la aplicación de la propuesta.</p> <p>3.2.1 Adecuación de los procedimientos de liquidaciones, actualización del padrón y pagos.</p> <p>3.3 Programación de la aplicación progresiva en los ámbitos de operaciones de Juntos.</p>
4. Para los procesos de focalización geográfica sería conveniente revisar el indicador de carencias a fin de ajustar las ponderaciones en función de las mediciones de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y desnutrición crónica infantil	4.1 Elaboración de un Informe Técnico conteniendo propuesta metodológica.
5. Análisis de las tasas de omisión en los censos realizados por el INEI	<p>5.1 Estudio o Informe Técnico que señale con objetividad las tasas de omisión en los censos realizados por el INEI.</p> <p>5.2 Sobre la base de los resultados del estudio elaborar Términos de Referencia para los contratos futuros con el INEI, estableciendo con claridad los parámetros técnicos y rangos de variación aceptables para los indicadores y tasas de omisión de los futuros censos.</p>
6. Sería conveniente utilizar solamente la metodología y el algoritmo del SISFOH	6.1 Elaborar Informe Técnico con simulaciones y estimaciones acerca de las implicancias

RECOMENDACIONES	Principales Actividades / Secuencia
para los procesos de focalización individual, a fin de evitar duplicidades, complicaciones operativas e ineficiencias.	<p>financieras de la aplicación de la nueva metodología.</p> <p>6.2 Diseño de un plan de tareas para la aplicación de un piloto con la nueva metodología, a fin de realizar los ajustes correspondientes.</p>
7. Establecer un mecanismo que haga posible la incorporación automática de los recién nacidos en la programación de las corresponsabilidades para los hogares actualmente beneficiarios del Programa Juntos.	<p>7.1 Realizar el proceso de afiliación al SIS de todas las madres y niños que actualmente son beneficiarios de Juntos y que no están afiliados aún.</p> <p>7.2 Implementar la articulación de códigos de identificación entre los sistemas de registro del SIS y de Juntos, con mecanismos de alerta en línea para los ámbitos del piloto en San Jerónimo</p> <p>7.3 Definir un protocolo de información en línea del SIS a Juntos para reportar a los recién nacidos.</p> <p>7.4 Incluir en los formatos FS-001 del hogar beneficiario, al recién nacido y en la programación de establecimiento de salud.</p> <p>7.5 Elaborar una programación para la expansión del proceso a los distritos donde opera Juntos.</p>
8. Diseño e implementación de un esquema operativo para la incorporación a solicitud de parte de los nuevos hogares que se encuentran en los ámbitos donde opera Juntos	<p>8.1 Implementación de una “ventanilla de atención” para la recepción de solicitudes de incorporación a Juntos en los distritos donde viene operando el Programa.</p> <p>8.2 Diseño de un procedimiento y formatos para el registro de las solicitudes de parte, organizado como un registro abierto que contemple períodos de corte (mensual, bimensual, trimestral, etc.) para realizar la evaluación del grupo de solicitudes presentadas hasta esa fecha.</p> <p>8.3 Diseño e implementación de un procedimiento de evaluación considerando los criterios del SISFOH que incluyan las dos alternativas previstas: a) Preselección directa en los distritos que requieren solo focalización geográfica y b) preselección mediante aplicación de ficha socioeconómica y algoritmo</p> <p>8.4 Procedimiento de validación comunal para grupos o familias individuales</p>

RECOMENDACIONES	Principales Actividades / Secuencia
	8.5 Cronograma de incorporación
9. Programación de las ampliaciones en función de la constatación de la oferta disponible y continuación de los barrios censales con los criterios SISFOH	9.1 Estudio de situación de la oferta de servicios de salud y educación en los barrios focalizados para la expansión del Programa. 9.2 Programa de operaciones para la expansión
10. Convendría en el caso específico de salud realizar una programación de las asistencias al servicios en función de los protocolos y según grupos de población	10.1 Diseñar una procedimiento de programación de citas para los establecimientos de salud por tipo de beneficiarios para ser aplicado en el piloto de San Jerónimo 10.2 Realizar el registro de las atenciones en los formatos SIS de acuerdo con los protocolos
11. Sería conveniente coordinar ajustes en los ciclos de registro de la información del SIS, por parte de los establecimientos de salud, así como los procesos de verificación automática y auditoría médica, a fin de compatibilizar los procedimientos con el nuevo ciclo de verificación (bimensual) de las condicionalidades.	11.1 Ajustar la programación de las entregas de las hojas de atención SIS de los puestos de Salud al Centro de salud de San Jerónimo en el marco del piloto. 11.2 Conectar el sistema de digitación SIS del Centro de Salud San Jerónimo en un punto de registro en línea para asegurar la compatibilidad con los tiempos propuestos para la verificación de condicionalidades. 11.3 Con la digitación en línea ajustar las fechas de cierre y los tiempos de las auditorías médicas locales en la ODSIS Andahuaylas 11.4 Implementar procedimientos para la transferencia de información del SIS a Juntos, en línea para la certificación de condicionalidades con restricciones de acceso para preservar la información.
12. Definir cronograma de implementación del SIAGIE y los mecanismos de articulación a los sistemas de Juntos	12.1 Definir el cronograma de implementación del SIAGIE 12.2 Diseñar el plan de tareas para la articulación de los sistemas de registro del SIAGIE con los de Juntos, con el diseño de procedimientos para la articulación de códigos y procedimientos de transferencias de información en línea
13. Diseño e implementación de un procedimiento de verificación de la certificación de las condicionalidades con procesos aleatorios de auditoría ex ante y verificaciones ex post	13.1 Diseño de un procedimiento de verificación de las certificaciones de cumplimiento de condicionalidades con la aplicación de procesos aleatorios de verificación ex ante. 13.2 Implementación del procedimiento en el marco del piloto de San Jerónimo.

RECOMENDACIONES	Principales Actividades / Secuencia
	<p>13.3 Aplicación de un procedimiento de verificación expost en el mismo piloto</p> <p>13.4 Implementación general del procedimiento</p>
<p>14. Diseño e implementación de un procedimiento de liquidación y pagos con procesos aleatorios de verificación previa y verificación expost</p>	<p>14.1 Diseño de un procedimiento de liquidación y pagos con mecanismos de verificación aleatoria previa</p> <p>14.2 Aplicación en el piloto</p> <p>14.3 Implementación general del procedimiento</p>

Bibliografía

Echevarria, Koldo y Mendoza, Xavier 2004 “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público” Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo social – INDES.

Fleury, Sonia, 1999, “Políticas sociales y ciudadanía” INDES Washington DC, Instituto Interamericano para el desarrollo social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Hernández, Bernardo; Urquieta, José E.; Meneses, Fernando; Baltazar, Mary Carmen y Hernandez, Mauricio “Evaluación del cumplimiento de metas, costos unitarios y apego del Programa Oportunidades a las Reglas de Operación” Evaluación de Resultados de Impacto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Marzo de 2003

Madueño, Miguel, Informe “Revisión del algoritmo de focalización individual SISFOH” PRAES. USAID Perú.

Ministerio de Economía y Finanzas, Nota Técnica sobre el Programa Juntos, octubre 2008

Moore, Mark, 2000 “Administrando para generar valor: estrategia organizacional en organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales”, versión en inglés en: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly , vol. 29 N°1 Sage Publications, Inc.

Parker, Susan y Teruel, Graciela, Randomization and Social Program Evaluation: The Case of Progresa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Universidad Iberoamericana, 2003.

Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Reglas de operaciones. 2006

Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Informe de gestión institucional 2007. Feb. 2008

Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Informe de gestión institucional Enero - Junio 2008. Julio 2008

Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS Informe de gestión institucional Julio 2006 – octubre 2008

Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS Manual de Procedimientos de los Sistemas Estratégicos y del Soporte Administrativo Documento de trabajo lima - agosto 2006

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Reglas de Operación. Ejercicio fiscal 2005

Sulbrant, José 2001 “Introducción a la gerencia social”, INDES, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el desarrollo social - INDES.

World Bank Policy Research Report Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty 19 September 2008

ANEXOS

ANEXO 1 GUÍA DE ENTREVISTAS

I. GUÍA DE ENTREVISTA PARA RESPONSABLES DE LOS SECTORES

Esta guía se utilizará (según temas) para entrevistarse con:

- Directores y funcionarios de los servicios de salud y educación
- Profesionales y operadores de los servicios

A) Objetivos del Programa Juntos

1. ¿Conoce los objetivos del Programa Juntos?
¿Conoce si han tenido modificaciones en el tiempo?
Si tiene información sobre las modificaciones
¿Conoce cuales fueron los objetivos iniciales? ¿Conoce cuales son las principales modificaciones?
¿Conoce los objetivos actuales?

B) Tipos de servicio

2. En relación con los objetivos de Juntos que se ha reseñado, ¿Cuáles son los servicios que presta el sector que fueron elegidos para vincularse con el Programa? (explicitar en salud y educación)
¿Cuál es la frecuencia, duración, nivel, intensidad del servicio que se propuso brindar?
¿Se han producido variaciones como resultado de cambios en los objetivos?
¿Cuáles son los grupos etéreos a quienes van dirigidos los servicios?
3. ¿En los distritos donde opera el Programa Juntos se cuenta con la disponibilidad de los servicios?
Cuando no hay servicios suficientes:
¿Cómo se define la creación, ampliación o mejoramiento del servicio?
¿Cómo se programa su implementación?
¿Actualmente se está brindando los servicios a las poblaciones atendidas por Juntos?

C) Mecanismos de coordinación con Juntos

4. ¿Cuáles son los mecanismos que se han utilizado para concertar la prestación de servicios del sector (salud, educación) a la población beneficiaria de Juntos?
¿Cómo y de qué manera se realizó la programación de la producción de estos servicios?
¿Cómo se realizó la programación presupuestal?
¿Cuáles fueron los criterios y como se asignaron los recursos de presupuesto transferidos por Juntos?
Cuando se encuentra una brecha de oferta:
¿Cómo se propone el sector cerrar la brecha o generar los niveles de servicio requeridos?
¿Se conoce cuál es el nivel de cobertura del servicio (de salud o educación) en relación con la población beneficiaria de Juntos?

D) Normas procedimientos instrumentos

5. ¿Cuáles son las normas, procedimientos e instrumentos con que se cuenta para programar los servicios que se articulan con el Programa Juntos?
¿Cómo y a través de qué mecanismos se realiza la programación?
¿Cómo se prioriza, selecciona y define los establecimientos de salud o las escuelas en las que se intervendrá?
¿Cómo se hace la asignación presupuestal para esta finalidad?

¿Cómo verifica el sector la existencia o ampliación de los servicios en los lugares en donde interviene Juntos?

E) Proceso de incorporación de beneficiarios

6. ¿Cómo se incorpora la población beneficiaria de Juntos a los servicios de salud y educación?

En el caso de salud:

¿Cómo se realiza el proceso de afiliación al SIS?

¿Cómo se accede al uso de los servicios?

¿Cómo se verifica el uso de los servicios?

¿Cómo se registra el uso y la frecuencia en el uso de los servicios? Cuál es la periodicidad del registro? cuáles los instrumentos? Cómo y cuando se procesa la información?

En el caso de educación:

¿Cómo se verifica la asistencia a los servicios (escuela)?

¿Cómo se registra la asistencia y la frecuencia? Con que instrumentos, procedimientos, periodicidad? Cómo y cuando se procesa la información?

F) Relación con Juntos

7. ¿Cuáles son los instrumentos y procedimientos con que se cuenta en el sector para identificar a los beneficiarios de Juntos y diferenciarlos del resto de los usuarios?

¿Qué tipo de procedimiento se utiliza para cruzar y verificar la información?

¿Cómo se procesa la información que verifica la asistencia al servicio?

¿Cómo se articula la información proveniente del sector con aquella que requiere Juntos para hacer el seguimiento al cumplimiento de las condicionalidades para realizar el pago a las familias?

¿Cuáles son las normas procedimientos e instrumentos utilizados?

II. GUÍA DE ENTREVISTA PARA RESPONSABLES DE JUNTOS

Esta guía se utilizará (según temas) para entrevistarse con:

- Directores y funcionarios del Programa Juntos
- Profesionales, operadores y promotores de Juntos

A) Objetivos del Programa Juntos

1. ¿Cuáles son los objetivos del Programa Juntos?

¿Conoce si han tenido modificaciones en el tiempo?

Si tiene información sobre las modificaciones

¿Conoce cuáles fueron los objetivos iniciales? ¿Conoce cuáles son las principales modificaciones?

¿Cuáles son los objetivos actuales?

¿Los objetivos se expresan en metas cuantitativas por servicios, según periodos de tiempo? ¿Cuáles son?.

B) Tipos de servicios

2. ¿Cuáles son los servicios que Juntos ha definido serán utilizados para verificar el cumplimiento de la condicionalidad?

¿Cuál es la frecuencia, duración, nivel o intensidad del servicio que se ha definido para la verificación?

¿Los servicios que se han definido, son actualmente brindados por los sectores?

¿Qué grupos étnicos ha privilegiado la intervención de Juntos?

3. ¿En los distritos donde opera el Programa Juntos se cuenta con la disponibilidad de los servicios?

Cuando no hay servicios suficientes:

¿Cómo se define la creación, ampliación o mejoramiento del servicio?

¿Cómo se programa su implementación?

C) Mecanismos de articulación con los sectores (salud y educación)

4. ¿Cómo se definen las áreas de intervención del Programa?

¿Existe algún proceso de verificación de la existencia de los servicios de salud y educación priorizados en las zonas definidas para intervención?

¿Cuáles son los mecanismos que se han utilizado para concertar la prestación de servicios del sector (salud, educación) a la población beneficiaria de Juntos?

¿Cómo y de qué manera se realizó la programación de la producción de estos servicios?

Si en las zonas que se han definido para intervenir no se encuentra suficiente oferta de servicios ¿Cómo y a través de qué mecanismos se establecen los acuerdos con los sectores para incrementar la producción de servicios?

¿Existe un proceso de programación conjunta o coordinada?

¿Cómo se definen las transferencias presupuestales que ha hecho Juntos a los sectores?

¿Se establecen acuerdos explícitos sobre lugares, tipos, niveles y metas de servicios son los sectores en función de las transferencias presupuestales?

D) Proceso de incorporación de beneficiarios

5. ¿Cómo se definen los ámbitos de intervención en Juntos?

¿Cómo se hace el proceso de focalización? Criterios, procesos, instrumentos

¿Cómo y cuáles son los criterios para la selección de beneficiarios?

¿Cómo se hace la incorporación al Programa? normas, procedimientos, instrumentos?

¿Cómo se realiza la incorporación de nuevos beneficiarios en las zonas donde opera el programa? Cada cuanto tiempo se abre el padrón? ¿Cómo se hace?

6. ¿Cómo se les informa a los beneficiarios acerca de su ingreso al programa y de sus deberes y derechos dentro del Programa?

¿Cómo se realiza el proceso de registro? Que instrumentos utiliza?

¿Cuáles son los requisitos que deben cumplir los beneficiarios al momento de la inscripción?

¿Qué sucede cuando los beneficiarios no cuentan con la documentación requerida? Como se realiza la inscripción?

¿Cómo se determina el tipo de servicio que servirá para determinar la condicionalidad cuando en un hogar hay usuarios de varios servicios)

7. ¿Cómo se produce la salida del programa?

¿Cuánto tiempo se ha previsto para la permanencia en el programa?

¿Cuáles son las condiciones para la permanencia?

¿Cuál es el procedimiento de salida? Cuando es tiempo regular de salida, cuando es incumplimiento de condicionalidades u otras razones.

¿Cómo se comunica a la familia la salida del programa?

E) Seguimiento de compromisos

8. ¿Cómo se verifica que las familias beneficiarias han hecho uso de los servicios de educación y salud definidos por el programa?

¿Cuál o cuáles son los instrumentos de registro de asistencia en los sectores de salud y educación?

¿Cuál es el mecanismo previsto por Juntos para recopilar y cotejar la información de los sectores con su padrón de beneficiarios?

Si no existe información que se pueda disponer de los sectores:

¿Cómo hace actualmente Juntos para verificar el uso de los servicios de educación y salud por los beneficiarios?

¿Qué tipo de instrumentos y procedimiento utiliza?

¿Cuáles son los principales problemas operativos que se encuentra para cumplir con la condicionalidad?

Existe algún mecanismo (ventanilla de reclamos) para la presentación de quejas o reclamos de los beneficiarios?

F) Proceso de Pagos

9. ¿Una vez realizada la verificación como se realizan los pagos?

¿Cuál es el procedimiento que se sigue?

¿Cuál es el tiempo que transcurre entre la verificación y la orden de pago?

¿El esquema de pago permite cerrar el circuito de la condicionalidad?

¿Cómo se verifica que no hay diferencias entre el padrón, la aprobación de la condicionalidad y la liquidación de los pagos?

¿Qué problemas se han presentado en los procesos de operación de los pagos?

¿Cuánto afecta a los beneficiarios? ¿Cómo se ha resuelto o se espera resolver?

ANEXO 2

FICHA SOCIOECONÓMICA DE JUNTOS

CENSO DISTRITAL DE EVALUACIÓN SOCIO ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN - 2005

CUESTIONARIO N°	Cuestionario Adicional
	1

DOC. CDESEP. 08.01

I. LOCALIZACIÓN DE LA VIVIENDA

UBICACIÓN GEOGRÁFICA		UBICACIÓN CENSAL	
1. DEPARTAMENTO		6. ZONA N°	
2. PROVINCIA		7. ATU N°	
3. DISTRITO		8. MANZANA N°	
4. CENTRO POBLADO		9. N° FRENTE DE MANZ.	
Categoría		10. ATR N°	
5. NÚCLEO URBANO		11. A.E.R. N°	
Categoría			

13. N° DE HOGARES EN LA VIVIENDA

Sr(a): HOGAR es la persona o conjunto de personas que ocupan en su totalidad o en parte una misma vivienda, se alimentan de una misma "olla" y atienden en común otras necesidades básicas.

¿CUÁNTOS HOGARES OCUPAN ESTA VIVIENDA?

14. HOGAR N°

15. DIRECCIÓN DE LA VIVIENDA (Circule sólo el código correspondiente)

Tipo de Vía: Avenida.....1 Jirón.....2 Calle.....3 Pasaje.....4 Carretera.....5 Otro.....6

Nombre de Vía	N° Puerta	Piso	Int.	Manz.	Lote	Km.	Teléfono

16. CONDICIÓN DE OCUPACIÓN (Circule sólo el código correspondiente)

OCUPADA :

Con personas presentes1

Con personas ausentes.....2 →

Después de 3 visitas, finalice aquí el Empadronamiento

DESOCUPADA :

En alquiler o venta.....3

En construcción o Reparación.....4

Otra5

(Especifique)

Finalice el Empadronamiento

18. NOMBRES Y APELLIDOS DEL INFORMANTE

NOMBRES

APELLIDO PATERNO

APELLIDO MATERNO

17. LA VIVIENDA QUE OCUPA ES:

(Circule sólo el código correspondiente)

¿Dónde viven permanentemente?1

¿De uso ocasional (transitoria)?2

19. N° DE ORDEN DEL INFORMANTE

II. ENTREVISTA Y SUPERVISIÓN

VISITA	EMPADRONADOR(A)			RESULTADO DE LA VISITA (*)	JEFE(A) DE EQUIPO			RESULTADO DE LA VISITA (*)
	FECHA	HORA			FECHA	HORA		
		DE	A			DE	A	
Primera								
Segunda								
Tercera								

RESULTADO FINAL DEL EMPADRONAMIENTO

FECHA

RESULTADO(*)

(*) CÓDIGOS DE RESULTADO

1. COMPLETA

2. INCOMPLETA

3. RECHAZO

4. AUSENTE

5. VIVIENDA DESOCUPADA

6. OTRO (Especifique)

FUNCIONARIOS DEL CENSO

CARGO	DNI	NOMBRES Y APELLIDOS
EMPADRONADOR(A)		
JEFE(A) DE EQUIPO		

RESUMEN DEL EMPADRONAMIENTO

EMPADRONADOR(A): Revise cada cuestionario(s) utilizado(s) en este hogar, luego contabilice el total de personas en el hogar, asimismo contabilice a menores de 14 años y/o mujeres de 12 a 49 años actualmente embarazadas.

TOTAL DE PERSONAS EN EL HOGAR

MEJORES DE 14 AÑOS

MUJERES DE 12 A 49 AÑOS EMBARAZADA

100. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

PARA TODAS LAS PERSONAS DEL HOGAR

[illegible]

100. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

(101)	PARA TODAS LAS PERSONAS DEL HOGAR		PARA PERSONAS DE 3 AÑOS Y MÁS DE EDAD						PARA PERSONAS DE 18 AÑOS Y MÁS DE EDAD				PARA PERSONAS MENORES DE 18 AÑOS Y DE 18 Y MAS SIN DNI		PARA MUJERES DE 12 A 49 AÑOS DE EDAD		EMPADRONADOR		
	(107)		(108)		(109)			(110)		(111)	(112)			(113)		(114)		(115)	
N° DE ORD.	¿QUÉ EDAD TIENE EN AÑOS CUMPLIDOS?		¿SABE LEER Y ESCRIBIR?		¿CUÁL ES EL ÚLTIMO NIVEL Y AÑO O GRADO DE ESTUDIOS QUE APROBÓ?			ACTUAL-MENTE ¿ASISTE A ALGÚN CENTRO O PROGRAMA DE ENSEÑANZA REGULAR?		¿TIENE DNI?	N° DNI			¿ESTA INSCRITO SU NACIMIENTO EN EL REGISTRO CIVIL?		ACTUAL-MENTE ¿ESTA EMBARAZADA?		Para cada persona entrevistada verifique si en la pgta. 107 es menor de 14 años, si es así circule el código 1 y/o si en la pgta. 114 es una mujer de 12 a 49 años y actualmente esta embarazada, circule el código 2 y continúe con la persona siguiente.	
	(Anote la información a dos dígitos)		(Circule sólo el código correspondiente)		Sin Nivel..... 1 Educación inicial 2 Primaria incompleta..... 3 Primaria completa 4 Secundaria incompleta..... 5 Secundaria completa..... 6 Superior No Universitaria Incompleta 7 Superior No Universitaria Completa 8 Superior Universitaria Incompleta 9 Superior Universitaria Completa..... 10			(Circule sólo el código correspondiente)		Anote el código según corresponda Si..... 1 No 2 L.E..... 3 C.I.P. 4 No Sabe 5 (Si respondió Código 2, 3, 4 ó 5, pase a la Pgta. 113)	Anote el número en cada casillero respectivo, según corresponda			(Circule sólo el código correspondiente)		(Circule sólo el código correspondiente)		Los códigos de la pregunta 115, si al menos una persona tiene circulada el código 1 y/o 2 continúe con la entrevista; caso contrario, concluya con este hogar.	
	AÑOS	MESES	SI	NO	NIVEL	AÑO	GRADO	SI	NO	CÓDIGO	NÚMERO			SI	NO	SI	NO	Menor de 14 años	Embarazada
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2
			1	2				1	2					1	2	1	2	1	2

OBSERVACIONES

200. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA Y DEL HOGAR

DATOS DE LA VIVIENDA																									
<p>201. TIPO DE VIVIENDA (Observe la vivienda y circule el código según corresponda)</p> <p>Casa independiente 1</p> <p>Departamento en edificio 2</p> <p>Vivienda en quinta 3</p> <p>Vivienda en casa de vecindad (callejón, solar o corralón) 4</p> <p>Chozo o cabaña 5</p> <p>Vivienda improvisada 6</p> <p>Local no destinado para habitación humana 7</p> <p>Otro 8 (Especifique)</p>	<p>206. ¿CUÁL ES EL ALUMBRADO EN SU VIVIENDA? (Lea la pregunta y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>Red eléctrica 1</p> <p>Red no eléctrica 2</p>																								
<p>202. SU VIVIENDA ES: (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>¿Alquilada? 1</p> <p>¿Propia, pagándola a plazos? 2</p> <p>¿Propia, totalmente pagada? 3</p> <p>¿Propia, por invasión? 4</p> <p>¿Cedida por el centro de trabajo? 5</p> <p>¿Cedida por otro hogar o institución? 6</p> <p>¿Otro? 7 (Especifique)</p>	<p>207. ¿CUÁL ES LA PROCEDENCIA DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN SU VIVIENDA? (Lea la pregunta y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>Red pública 1</p> <p>Red no pública 2</p>																								
<p>203. EL MATERIAL PREDOMINANTE EN LAS PAREDES EXTERIORES ES: (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>¿Ladrillo o bloque de cemento? 1</p> <p>¿Piedra o sillar con cal o cemento? 2</p> <p>¿Adobe o tapia? 3</p> <p>¿Quincha (caña con barro)? 4</p> <p>¿Piedra con barro? 5</p> <p>¿Madera? 6</p> <p>¿Esteras? 7</p> <p>¿Otro? 8 (Especifique)</p>	<p>208. ¿CÓMO ES EL SERVICIO HIGIÉNICO EN SU VIVIENDA? (Lea la pregunta y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>Con saneamiento 1</p> <p>Sin Saneamiento 2</p>																								
<p>204. EL MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS TECHOS ES: (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>¿Concreto armado? 1</p> <p>¿Madera? 2</p> <p>¿Tejas? 3</p> <p>¿Planchas de calamina, fibra de cemento o similares? 4</p> <p>¿Caña o estera con torta de barro? 5</p> <p>¿Esteras? 6</p> <p>¿Paja, hojas de palmera, etc.? 7</p> <p>¿Otro? 8 (Especifique)</p>	<p>209. SIN CONTAR BAÑO, COCINA, PASADIZOS NI GARAJE, ¿CUÁNTAS HABITACIONES EN TOTAL TIENE LA VIVIENDA?</p> <p>Anote la respuesta en el recuadro</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 30px; margin: 10px auto;"></div>																								
<p>205. EL MATERIAL PREDOMINANTE EN LOS PISOS ES: (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>¿Parquet o madera pulida? 1</p> <p>¿Láminas asfálticas, vinílicos o similares? 2</p> <p>¿Losetas, terrazos o similares? 3</p> <p>¿Madera (entablados)? 4</p> <p>¿Cemento? 5</p> <p>¿Tierra? 6</p> <p>¿Otro? 7 (Especifique)</p>	<p>210. EN SU VIVIENDA, ¿CUÁNTAS HABITACIONES SE USAN MAYORMENTE PARA DORMIR?</p> <p>Anote la respuesta en el recuadro</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 30px; margin: 10px auto;"></div>																								
DATOS DEL HOGAR																									
<p>211. ¿CUÁL ES EL COMBUSTIBLE QUE MÁS SE UTILIZA EN EL HOGAR PARA COCINAR SUS ALIMENTOS? (Lea la pregunta y circule sólo el código correspondiente)</p> <p>Combustible de origen industrial 1</p> <p>Combustible de origen artesanal 2</p>	<p>212. ¿SU HOGAR TIENE: (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #d3d3d3;"> <th style="text-align: left;">EQUIPAMIENTO DEL HOGAR</th> <th>Si</th> <th>No</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Tv blanco y negro?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2. Tv color?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>3. Refrigeradora?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>4. Plancha eléctrica?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>5. Cocina a gás?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>6. Vehículo motorizado?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>7. Vehículo a pedal?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	EQUIPAMIENTO DEL HOGAR	Si	No	1. Tv blanco y negro?	1	2	2. Tv color?	1	2	3. Refrigeradora?	1	2	4. Plancha eléctrica?	1	2	5. Cocina a gás?	1	2	6. Vehículo motorizado?	1	2	7. Vehículo a pedal?	1	2
EQUIPAMIENTO DEL HOGAR	Si	No																							
1. Tv blanco y negro?	1	2																							
2. Tv color?	1	2																							
3. Refrigeradora?	1	2																							
4. Plancha eléctrica?	1	2																							
5. Cocina a gás?	1	2																							
6. Vehículo motorizado?	1	2																							
7. Vehículo a pedal?	1	2																							

300. CARACTERÍSTICAS AGROPECUARIAS

<p>301. ¿ACTUALMENTE TIENE : (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #d3d3d3;"> <th style="text-align: left;">TIPO DE GANADO</th> <th>Si</th> <th>No</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Vacuno?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2. Ovino?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>3. Porcino?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>4. Equino?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>5. Caprino?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>6. Auquénidos?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>7. Aves de corral?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>8. Animales menores?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	TIPO DE GANADO	Si	No	1. Vacuno?	1	2	2. Ovino?	1	2	3. Porcino?	1	2	4. Equino?	1	2	5. Caprino?	1	2	6. Auquénidos?	1	2	7. Aves de corral?	1	2	8. Animales menores?	1	2	<p>302. ¿ACTUALMENTE TIENE LOS SIGUIENTES BIENES DE CULTIVO: (Equipos, aparejos, instrumentos de labranza) (Lea cada alternativa y circule sólo el código correspondiente)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr style="background-color: #d3d3d3;"> <th style="text-align: left;">BIENES DE CULTIVO</th> <th>Si</th> <th>No</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. De uso motorizado?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2. De uso animal?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>3. De uso humano?</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	BIENES DE CULTIVO	Si	No	1. De uso motorizado?	1	2	2. De uso animal?	1	2	3. De uso humano?	1	2
TIPO DE GANADO	Si	No																																						
1. Vacuno?	1	2																																						
2. Ovino?	1	2																																						
3. Porcino?	1	2																																						
4. Equino?	1	2																																						
5. Caprino?	1	2																																						
6. Auquénidos?	1	2																																						
7. Aves de corral?	1	2																																						
8. Animales menores?	1	2																																						
BIENES DE CULTIVO	Si	No																																						
1. De uso motorizado?	1	2																																						
2. De uso animal?	1	2																																						
3. De uso humano?	1	2																																						