



Edición Especial

# COSTO Y BENEFICIO N°12 y 13

Boletín editado por Contribuyentes Por RESPETO - Asociación de Contribuyentes del Perú

# INTRODUCCIÓN

A 10 años de la creación del Programa de Transferencias Condicionadas de Dinero "Juntos", desde Contribuyentes por Respeto (CpR) emprendimos una investigación de escritorio y campo, en Ayacucho (Huamanga y Vinchos) y la Libertad (Otuzco) para diagnosticar logros y desafíos de este programa en cumplir con el objetivo de romper la transferencia intergeneracional de pobreza.

Ante todo, Juntos ha logrado sensibilizar a los sectores más pobres de la población acerca de la importancia de la educación y salud en las nuevas generaciones y su poder para salir de la pobreza. También se observan mejoras en los indicadores de condicionalidades impuestas a los beneficiarios. Por ejemplo, el porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares usuarios que asisten al menos al 80% de los controles de salud, ha pasado de 55.5% en el 2010 a 71.6% en el 2013, y la tasa de deserción escolar de niños y adolescentes de hogares beneficiarios que culminaron el nivel básico regular del año anterior, ha pasado de 11.8% en el 2010 a 6.4% en el 2013.

Ahora, el objetivo de Juntos era (¿es?) lograr la ruptura de la transferencia intergeneracional de pobreza; pero, a 10 años de su creación, no existe ninguna generación de graduados del programa, y no se han establecido los indicadores que determinen que una persona ya no requiere recibir la entrega condicionada de dinero, es decir, no se han establecido aun los Planes de Egreso; habiéndose optado por ampliar exponencialmente la cobertura, pasando de 22,550 usuarios en el 2005 a 833,836 en el 2014. Esto ha llevado mayor alivio a la pobreza a mucha más gente, pero ha dejado de lado el objetivo inicialmente trazado.

Un programa como Juntos, que busca desarrollar capital humano sostenible, requiere complementarse con programas de salto o puente (y con mejor infraestructura) para que pueda cumplir su ambiciosa misión. En Perú tenemos algunos Programas piloto que podrían ser complementados y articulados con quienes egresen de Juntos. Por ejemplo, "Mi Chacra Emprendedora - Haku Wiñay", "Promoción del ahorro en familias Juntos", "Plataformas Tecnológicas Complementarias para la Inclusión Financiera", "Piloto en Desarrollo de Competencias para jóvenes de Chumbivilcas", "Piloto de Articulación Económica en Vinchos y Chuschi". También Beca 18 podría funcionar como programa de salto si se logra que algunos beneficiarios de Juntos accedan luego a este programa social. Sin embargo, la ampliación exponencial de Juntos en los últimos años, torna mucho más costoso lograr concatenar a los beneficiarios de Juntos con estos programas de salto o puente.

Asimismo, otra debilidad del programa es que muchos beneficiarios Juntos, cuando pasan a secundaria, dejan el programa porque les resulta más rentable trabajar que estudiar. Para ello, una recomendación es evaluar transferencias diferenciadas, tal como ocurre en México y Brasil.

Finalmente, existen una serie de costos ocultos que reducen el valor de las transferencias realizadas: las transferencias aumentan el precio de los bienes y servicios, los beneficiarios pueden demorarse varias horas hasta llegar al Banco de la Nación más cercano para cobrar la transferencia, y existen centros educativos inescrupulosos que imponen a los beneficiarios Juntos cuotas extraordinarias solicitadas por ser hijos de una familia beneficiaria, mayores contribuciones para APAFA, pagos para eventos escolares, entre otros, que hacen que el monto de la transferencia se diluya en servicios que esta población debería recibir de forma gratuita.

En conclusión, aunque el programa presenta algunos logros, aún está lejos de cumplir su objetivo de romper la transferencia intergeneracional de pobreza, meta que se ha vuelto incluso más lejana, dada la ampliación exponencial de beneficiarios ocurrida en los últimos años.

## EN ESTE NÚMERO

JUNTOS: A 10 AÑOS DE SU CREACIÓN	3
Marco conceptual preliminar	4
El programa juntos	4
Limitaciones del programa	7
Estrategias de graduación del programa	7
Pilotos de programas de articulación con Juntos	8
Casos de éxito internacionales	9
Resultados generales	10
Principales logros del programa	15

**CONTRIBUYENTES  
Por RESPETO**  
Asociación de Contribuyentes del Perú

**Año 3, N°12 y 13 -  
Diciembre 2014 - Enero 2015  
(Edición Especial)**

Boletín editado por la Asociación  
de Contribuyentes del Perú  
Contribuyentes Por Respeto

Editor  
Fernando Cáceres F.

Director Ejecutivo  
Fernando Cáceres F.

Investigadores  
Verónica Zapata G.  
Julio Morales D.

Diagramación  
MagooBTL



# JUNTOS: A 10 AÑOS DE SU CREACIÓN

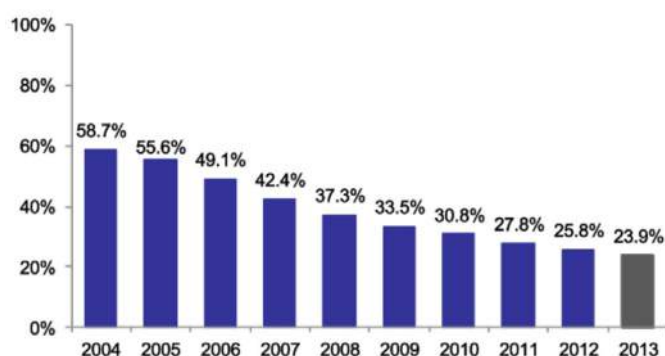
## I. DIAGNÓSTICO

### ANTECEDENTES

En los últimos años, el Perú viene atravesando la fase expansiva más larga de su historia. Según el Banco Mundial (BM), en el período 2004-2013, el crecimiento promedio real anual ascendió a 6.4% y ha sido sostenible gracias a las políticas monetarias y fiscales prudentes aplicadas. En dicho contexto, los indicadores sociales han logrado avances importantes; sin embargo, aún representan un desafío importante para la política económica nacional. Por ejemplo, aunque la pobreza monetaria se redujo significativamente de 58.5% a 23.9% entre los años 2004 y 2013, aproximadamente 1 de 4 peruanos aún es pobre.

El escenario favorable de la economía peruana ha permitido que las políticas públicas dirijan sus esfuerzos a cerrar la brecha del desarrollo social. Sin embargo, los programas sociales han carecido de los recursos humanos calificados que garanticen el uso eficiente de sus recursos. Según el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), en el periodo 2000-2005, se ha asignado de forma no óptima S/. 267 millones anuales (25% del presupuesto público) debido a la inexistencia de una gerencia social de calidad. Aunque en dicho periodo el gasto público se incrementó a un ritmo de 8% anual, los resultados no fueron los esperados, en tanto la reducción de la pobreza se desaceleró.

**Gráfico 1: Evolución de la Pobreza Monetaria en el Perú (en % 2004-2013)**



Fuente: INEI, IPE  
Elaboración: CpR

Sobre el impacto deseado de los programas sociales para el período 2000-2005, entre las principales barreras que impidieron una reducción significativa de la pobreza se encuentran: la escasez de capital humano calificado, altos niveles de filtración y sub-cobertura, "politización" del gasto, aumento de las planillas poco productivas y de los gastos operativos innecesarios.

En dicho periodo, el Perú contó con una diversidad de programas asistenciales. En el sector de nutrición y alimentación, el Vaso de Leche y los Comedores Populares mostraron altos niveles de

filtración y sub-cobertura (68,5% y 97,5% respectivamente). Por un lado, en el sector salud y bienestar, el Seguro Integral de Salud (SIS) presentó filtraciones del orden del 24,1% y sub-cobertura que oscila entre el 48,5% y 70,7%, los Wawa-Wasi presentaron dificultades en el campo operativo tales como inasistencia de las madres cuidadoras y escasa participación de la comunidad en los comités de vigilancia. Por el lado del sector educación, al 2004, el programa Alfabetización y Educación Rural contaba con altos niveles de ausentismo y deserción escolar, la cobertura alcanzó al 43%, 90,2% y 52,6% en educación inicial, primaria y secundaria respectivamente, las tasas de culminación de primaria y secundaria ascendían a 59% y 24%, respectivamente.

Finalmente, a esa misma fecha, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes); los programas del sector infraestructura Mejorando tu vida, A Producir y el Programa Nacional del Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pro-namachcs) adolecían de mala focalización de los recursos y desatención de la demanda de los distritos con niveles de pobreza superior al 50% de la población.

En este contexto de programas sociales que no lograron sus objetivos e indicadores sociales desfavorables y en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, el 7 de abril de 2005 surgió el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - Juntos, como un mecanismo de reforma de los programas existentes, creado mediante el Decreto Supremo N° 032 - 2005 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Posteriormente, en 2011, se produce la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ente rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias encaminadas a reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores poblacionales, con el propósito de cerrar brechas de desigualdad. A partir de ese momento, Juntos queda adscrito a ese ministerio.

El objetivo de Juntos consistía en lograr el desarrollo de las capacidades de las personas, enfocando los esfuerzos a la gestión social de riesgos, en lugar de sumar un nuevo programa de apoyo meramente asistencialista.

Según el informe de Evaluación de programas sociales del Midis, al momento de la adscripción de Juntos a este ministerio, se observaron diversos problemas: i) ineficiente mecanismo de verificación de corresponsabilidades que surge por limitaciones de recursos o sistemas de información, ii) los gestores locales desarrollan actividades complementarias a sus funciones y los distrae del cumplimiento de la verificación de corresponsabilidades, iii) el sistema de pagos mostraba dificultades para llegar a las comunidades más alejadas lo cual no favorecía a la inclusión financiera de los usuarios y iv) no se habían realizado acciones concretas para definir el egreso de los beneficiarios del programa.

En relación a esto, se desarrollaron evaluaciones y sistematizaciones de casos de éxito nacionales e internacionales a fin de determinar los ajustes necesarios en las prestaciones y actividades del programa adscrito. Como parte de la política social y lucha contra la pobreza en el Perú, Juntos está dirigido a madres gestantes, niños y niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza. A través del programa, se intenta que dicho grupo social acceda a servicios de salud-nutrición y educación.

## MARCO CONCEPTUAL PRELIMINAR

Una característica destacable del programa es la transversalidad a nivel político pues ha operado durante los tres últimos gobiernos de turno y que según Norma Correa<sup>1</sup>, esto significaría una continuidad de la política, lo que ha permitido que el programa vaya mejorando y fortaleciendo procesos. Pero el hecho de que haya sido una iniciativa que no pertenezca a un gobierno actúa como una "mano invisible" contra la politización. Juntos empezó con el ex presidente Alejandro Toledo quien enfrentó el inicio del programa pero, luego, Alan García fue el gran escalador del programa porque incentivó la entrada a la región selva. En los últimos años, Ollanta Humala amplió la cobertura a más distritos de la selva y abrió camino para nuevas localidades en la sierra. Hoy en día, el programa se encuentra operando en 18 de los 24 departamentos del Perú.

### Los efectos esperados del programa Juntos

La finalidad del programa Juntos es, precisamente, mejorar la calidad de vida de los hogares que viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Adicionalmente, en los últimos años, Juntos viene realizando esfuerzos de articulación intersectorial para promover el emprendimiento y tener acceso a actividades orientadas a la revalorización de sus capacidades. De esta manera, se enfrentaría la pobreza en el corto, mediano y largo plazo.

La subvención económica del programa permitiría tener acceso a un mayor número de bienes de consumo directo -relacionados con factores materiales- como alimentación y medicamentos. Particularmente, un estudio realizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social CIES (2009) confirma que un alto porcentaje de las transferencias se destina a alimentos (carne, huevos, frutas y verduras) lo cual permite el consumo de proteínas y vitaminas esenciales para el desarrollo y crecimiento. El trabajo de campo reveló cambios significativos en los patrones de consumo.

Por otra parte, los beneficiarios de Juntos podrían percibir una mejora en sus factores de relacionamiento, tanto a nivel familiar como a nivel de su comunidad. Esto se explicaría por dos motivos. El incremento en el ingreso familiar como producto de la subvención económica podría permitir que los miembros objetivos perciban mejoras en su estado de salud, ánimo y motivación, lo que renovaría su relación con otros miembros de su hogar. Por otro lado, el estímulo recibido y su percepción de la mejora de su situación, le permitirían relacionarse adecuadamente con amigos y vecinos; y los incentivaría a crear grupos de personas para iniciar diversas actividades como, por ejemplo, pequeños negocios o redes de contactos.

Como punto adicional, Norma Correa señala que el programa controla el logro de los objetivos a corto y mediano plazo, pero no el quiebre intergeneracional de la pobreza. Cuestiona sobre qué tan alineados están el personal de educación con los mensajes que Juntos promueve y hasta qué punto representaría un problema de no ser así. No obstante, resalta que el programa no puede intervenir en temas de mejoramiento de la educación porque no está dentro de sus competencias. Ante esto, surge la pregunta sobre quién lo llevaría a cabo y si sería adecuado transferir funciones a algún departamento del MIDIS.

## EL PROGRAMA JUNTOS

Juntos es un programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que entrega incentivos económicos a las familias beneficiarias a cambio de que éstas asuman y cumplan compromisos en temas de educación, control de salud y nutrición de niños, niñas y gestantes; e identidad.

El incentivo económico consiste en una transferencia bimensual de S/. 200 para aquellos hogares que cumplan con las responsabilidades definidas por el programa, con el objetivo de hacer partícipes a los miembros Juntos en el aseguramiento de

**Tabla 1:**  
**Líneas de intervención del Programa Juntos**

<b>Educación</b>	Matricularse, asistir, (al menos 85%) y aprobar en la IIEE en la modalidad de Educación Básica Regular
<b>Salud</b>	Asistir con regularidad a los Establecimientos de Salud para las mujeres gestantes y niños hasta los 5 años
<b>Identidad</b>	Acceso a DNI de las mujeres beneficiarias y para todos los niños beneficiarios después del primer año

Fuente: Juntos

Elaboración: CpR

la salud, nutrición preventiva materno-infantil, la escolaridad sin deserción; así como el registro e identificación.

### Focalización del programa

Juntos realiza una serie de intervenciones en base a criterios de focalización que comprende dos etapas: la primera es la focalización geográfica y la segunda, la focalización individual.

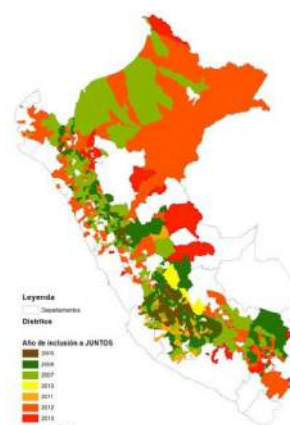
Ser elegible beneficiario del programa depende de una serie de características propias, de la familia y del entorno. Siguiendo a Jaramillo y Sánchez (2012), se caracterizó al potencial beneficiario del programa Juntos y se mostró qué variables influyen en la probabilidad de ser elegido.

Así, el programa Juntos se inicia bajo dos criterios de focalización: geográfica y nivel de pobreza.

#### I. Cobertura geográfica

Los criterios de focalización geográfica se utilizan para definir los distritos de intervención y, sobre la base de diversas variables, se construye un indicador de focalización geográfica a nivel de distritos que pondera la incidencia de la pobreza monetaria, la severidad de esa pobreza, la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, el índice de necesidades bási-

**Gráfico 2 : Evolución de la cobertura geográfica de Juntos (2005 - 2013)**



Fuente: MIDIS

Elaboración: MIDIS

cas insatisfechas y la proporción de hogares afectados por la violencia política. Cabe destacar que, en todos los casos, para un distrito seleccionado, se identifican los centros poblados que están dentro de áreas de influencia de establecimientos de salud e instituciones educativas.

## II. Cobertura individual/hogares

Sobre la base de los distritos seleccionados para las intervenciones, se realiza una focalización de hogares según su nivel de pobreza de acuerdo con las cifras y algoritmo del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Este sis-

## III. Proceso de validación de potenciales familias Juntos

Estas dos etapas de focalización finalizan con las Asambleas de Validación Comunal en la que participan los representantes de los hogares preseleccionados, vecinos de la comunidad y autoridades locales. En estas se validan y se decide aquellos hogares que formarán parte de Juntos y los que serán excluidos, luego, se elabora una lista definitiva de beneficiarios que pasan a formar el padrón de afiliados. La firma de los convenios y su incorporación al programa está supeditada a la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI).

**Tabla 2:**  
Evolución de la cobertura individual de Juntos (2005 - 2014)

Año	Departamentos	Provincias	Distritos	Centros poblados	Hogares	Miembros objetivo	Transferencia (en millones S/.)
2014	15	150	1144	42,920	833,836	1,788,636	865
2013	14	140	1097	39,645	718,275	1,570,036	782,5
2012	14	138	1011	34,304	649,553	1,603,557	603,3
2011	14	116	700	28,234	492,871	1,003,127	564,5
2010	14	116	646	28,234	490,563	1,056,499	549,9
2009	14	116	638	27,949	430,199	1,023,502	500,7
2008	14	116	638	28,441	440,187	1,029,332	482,6
2007	14	115	638	27,187	372,918	887,187	319,8
2006	9	67	321	12,523	163,742	425,022	107,9
2005	4	26	70	1,898	22,550	65,538	4,4

Fuente: Juntos  
Elaboración: CpR

tema nació como respuesta a problemas de focalización en los programas sociales: altas filtraciones, duplicaciones y suplantaciones y pérdidas monetarias en el camino; entonces, el SISFOH representaría la entrada a estos programas. Así, si bien fue creada en 2004, desde 2010 la ley hace obligatorio el uso del Sisfoh en los programas sociales del Estado con el propósito de contribuir a mejorar la eficacia, para lo cual provee de un padrón con los potenciales usuarios que servirá de guía para que el programa se encargue de seleccionar a los beneficiarios sociales.

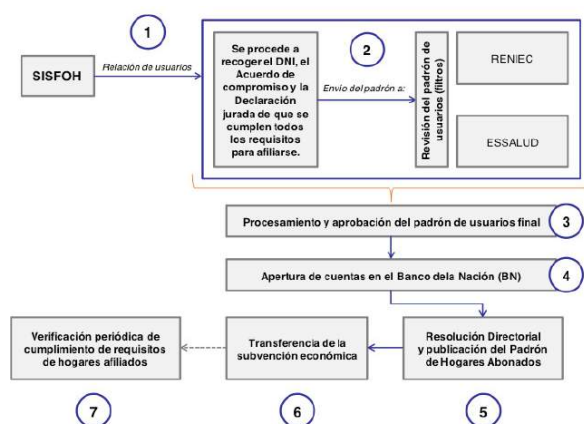
Hoy en día, a través del SISFOH, Juntos está dirigido a las gestantes, niños, adolescentes y jóvenes en condición de pobreza a nivel nacional y permanecerán en el programa hasta que los hijos cumplan 19 años o culminen la educación secundaria, lo que suceda primero. La siguiente tabla muestra la evolución de la cobertura individual del programa a nivel desagregado.

### Afiliación al programa

El proceso de afiliación se inicia con la identificación de aquellos hogares rurales que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y que se busca incluir en la población que actualmente accede a los servicios básicos de salud y nutrición. A continuación se muestra el proceso para la ejecución de la afiliación al programa.

Los pasos para la afiliación son los siguientes:

1. El SISFOH, encargado de realizar la calificación socioeconómica de los hogares, elabora el padrón de usuarios potenciales considerando los criterios de afiliación del Programa y lo envía a los gobiernos locales o municipalidades distritales.
2. Los hogares validados formalizan su participación voluntaria en Juntos a través de la entrega del DNI del

**Gráfico 3 : Pasos para la ejecución de la afiliación**

Fuente: Juntos

Elaboración: CpR

miembro de la familia que asuma la titularidad frente al programa (se promueve que sea la madre), el acta de compromiso y la declaración jurada de que se cumplen todos los requisitos para afiliarse. Luego de ser enviado y validado por los gobiernos locales o municipalidades distritales, se envía el padrón de usuarios a las siguientes entidades: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y Essalud. Las entidades mencionadas deben validar el padrón de potenciales usuarios y, en caso encuentren algún caso de filtración, deben brindar esta información al SISFOH.

- El padrón con información validada por todas las entidades mencionadas, es aprobado y publicado por Juntos, quien debe enviar el listado final de usuarios afiliados a los municipios distritales del país, especificando el punto de pago donde los usuarios deberán recoger la subvención económica.
- Sobre la base del padrón aprobado por Juntos, se procede a la apertura de una cuenta de ahorro bancaria a nombre de la titular en el Banco de la Nación (este paso ocurre únicamente cuando se afilia a algún usuario por primera vez).
- Los gobiernos locales publican el padrón final.
- Se procede a transferir la subvención económica a la cuenta bancaria de cada representante de hogar.
- Aproximadamente cada tres meses, un equipo especializado del programa procede a verificar el cumplimiento de los requisitos de los hogares afiliados para determinar la permanencia o separación de los mismos.

La transferencia de la subvención económica es el proceso más importante del programa y consiste en asegurar que el usuario reciba la transferencia del dinero que le otorga el Estado. Los usuarios reciben un depósito bimestral de 200 soles en una cuenta de ahorros del Banco de la Nación y pueden recoger la transferencia monetaria en una agencia del banco o en un punto de pago al cual llega una empresa transportadora de valores autorizada.

### Corresponsabilidades del programa

Como parte de la participación en el programa, las familias afiliadas deberán cumplir ciertas corresponsabilidades oficiales y actividades complementarias que serán verificadas cada tres meses.

**Tabla 3:**  
**Corresponsabilidades oficiales y actividades complementarias al programa Juntos**

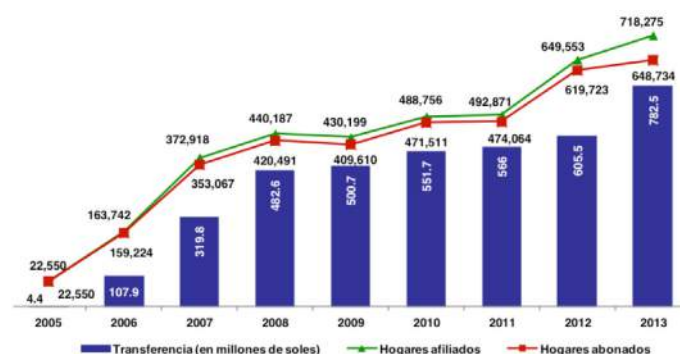
Corresponsabilidades Oficiales	Actividades Complementarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>Acudir con los menores de 0 a 5 años para su atención integral en salud y nutrición siguiendo los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud (Minsa).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la capacitación para la mejora de las instalaciones de cocina.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las mujeres en edad fértil, en especial las gestantes, deben asistir a recibir su atención integral siguiendo los protocolos establecidos por el Minsa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la alfabetización de mujeres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Matricular y asegurar la asistencia a la escuela de los niños entre 6 y 19 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la capacitación en educación nutricional y conductas saludables.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inscribir a los niños para obtener su documento de identidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la capacitación para la instalación de letrinas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en la capacitación para actividades productivas.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participar en programas de educación inicial o estimulación temprana para niños entre 0 a 5 años.</li> </ul>

Fuente: Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 42-2013-MIDIS/PNADP-PE  
Elaboración: CpR

## Presupuesto de transferencias

En relación a la capacidad presupuestal del programa, se tiene que en 2005, se destinó un presupuesto neto de transferencias equivalente a 120 millones de soles y en el último año de ejecución, este monto ascendió a 789 millones de soles presupuestados<sup>2</sup>. En esa línea, según registros de Juntos, de 2005 a 2013, el número de hogares abonados pasó de 22,550 a 648,734; es decir, 28 veces más que cuando inició el programa. Además, en términos de ratio de ejecución, las cifras se presentan más favorables hacia 2013 pues alcanzó un porcentaje de 99% y, a 2014, se espera ejecutar 906 millones.

**Gráfico 4 : Evolución de transferencias y hogares usuarios del programa Juntos (2005-2013)**



Fuente: Juntos

Elaboración: CpR

Arroyo (2010) señala que según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), siete de cada diez hogares rurales son pobres a nivel nacional; mientras que en la sierra rural, ocho de cada diez lo son. "Se trata pues de un grupo especialmente vulnerable ya que cuenta, en general, con pocos activos productivos, que son de escaso valor para los diferentes mercados regionales y nacionales: comercial, laboral, educativo, etc". Trivelli menciona que dado este contexto, la transferencia de Juntos tiene dos efectos: i) una alta proporción de las transferencias se destina básicamente a alimentos -esto representa un caso particular entre programas similares que se ejecutan en países de la región porque por lo señalado anteriormente, la pobreza en el Perú es en gran medida rural, y la agricultura que sostiene los hogares beneficiarios de Juntos es de subsistencia, de pequeña escala y monocultivo-. Por tal motivo, en el Perú, el grueso de la transferencia se emplea en alimentos no producidos por las familias. Esta situación origina un cambio en el comportamiento y los patrones de consumo donde la ingesta de frutas, carnes o lácteos es importante. El segundo efecto (ii) recae en que, por primera vez, los hogares rurales afiliados al programa perciben un ingreso fijo constante lo que les permite tener predictibilidad sobre el futuro, sin importar las condiciones políticas, económicas o los gobiernos de turno. Esto representa un cambio sustancial en familias que viven en un mundo estacional y son altamente vulnerables.

## LIMITACIONES DEL PROGRAMA

Una de las limitaciones que Javier Escobal, investigador principal del think tank Grade, menciona sobre el programa es la falta de una línea de base de Juntos que permitiera la realización de futuros estudios de impacto para conocer los resultados de la evolución de los hogares beneficiarios del programa.

Además de ello, es importante recordar que Juntos es un programa rural, en el que las realidades socioculturales y económicas son altamente heterogéneas incluso dentro de poblados de una misma región, lo cual le añade un elemento más de complejidad

al programa de egreso, en comparación con sus pares latinoamericanos. Factores de infraestructura como la falta de carreteras, servicios y acceso a fuentes de agua, electrificación rural, postas, escuelas y factores culturales que implican creencias diversas entre la población objetivo genera dificultades para homogenizar estrategias de salida entre los beneficiarios.

Finalmente, según Carolina Trivelli, una limitación también recae en la labor que juega el Banco Nacional del Perú en su rol de intermediador y agente principal de la conexión entre los beneficiarios y el sistema financiero. Si bien no tiene un mandato de hacer inclusión financiera, se le ha dado tareas de inclusión porque se le han asignado beneficiarios receptores de las transferencias. Asimismo, comenta la presencia de dificultades en casos donde el municipio no colabora con el proceso de afiliación o la falta de puntos de transferencias que, si bien han aumentado, todavía son insuficientes. Explica que esto último se debe a que la ley peruana reglamenta que solo se puede abrir un Banco de la Nación cerca de una comisaría.

Por otra parte, se podría mencionar como limitación a la falta de una estructura diferenciada de transferencias que países como Colombia, Brasil y México, la aplican. En Colombia se otorgan los incentivos según componente nutricional y educativo; mientras que en Brasil se discriminan por nivel de pobreza donde asignan un monto fijo a la familia en pobreza extrema sin condicionalidades más una asignación personal a cada miembro menor de 17 años por un periodo de tres años. En el caso mexicano, la transferencia varía de acuerdo al nivel de escolaridad.

## ESTRATEGIAS DE GRADUACIÓN DEL PROGRAMA

Contar con una estrategia de graduación constituye un elemento importante, ya que además de tener hogares graduados, señal de que se están alcanzando los objetivos planteados por el programa, también se permitirá que nuevas familias se afilien a él y puedan mejorar su calidad de vida que no podrían ser atendidas debido a restricciones presupuestarias.

En la siguiente sección, se explica el actual sistema de egreso de Juntos y se plantean cuestionamientos relacionados a las prácticas en torno a este tema.

### Egreso del programa

Luego de haber recibido la transferencia monetaria por un periodo de cuatro años, se realiza la primera certificación para verificar las condiciones de pobreza en la que se encuentran los hogares

**Tabla 4:**  
**Recertificación y graduación del programa**

Tipo de hogar	Con al menos un miembro objetivo	Sin un miembro objetivo
El hogar sigue siendo pobre extremo	Continúa en Juntos	Egreso del programa (forma gradual)
El hogar pasó a pobre no extremo	Continúa en Juntos por un periodo máximo de 4 años	Egreso del programa (forma gradual)
El hogar ya no es pobre	Egreso del programa (forma inmediata)	Egreso del programa (forma inmediata)

Fuente: Juntos

Elaboración: CpR



A continuación, se muestra el flujograma de la estrategia de egreso de Juntos donde se detalla el proceso que sigue un hogar afiliado una vez se otorga la certificación inicial:

**Certificación inicial**

Periodo de 4 años

**Se procesa recertificación**

¿Es pobre o pobre extremo?

- No → Salida del programa
- Si → ¿Con miembros elegibles?

¿Con miembros elegibles?

- No → Año 5: 80% del beneficio; Año 6: 60% del beneficio; Año 7: 40% del beneficio; Año 9: 20% del beneficio; Salida del programa
- Si → Se procesa recertificación

**Se procesa recertificación**

¿Es pobre o pobre extremo?

- No → ¿Esa persona?

¿Esa persona?

- No → Salida del programa
- Si → ¿Con miembros elegibles?

¿Con miembros elegibles?

- No → Año 5: 80% del beneficio; Año 10: 40% del beneficio; Año 11: 40% del beneficio; Año 12: 20% del beneficio; Salida del programa
- Si → Permanece en el programa hasta que los hijos cumplan la mayoría o tengan 69 años

Permanece en el programa hasta que los hijos cumplan la mayoría o tengan 69 años

- No → Año 2: 80% del beneficio; Año 10: 80% del beneficio; Año 11: 40% del beneficio; Año 12: 20% del beneficio; Salida del programa
- Si → Salida del programa

Elaboración: Contribuyentes por Respeto

Es importante resaltar que resultaría erróneo considerar a Juntos como un programa con un objetivo de egreso de sus beneficiarios; es decir, que el objetivo sea que se gradúen del programa si primero no se ha garantizado la existencia de condiciones favorables para que la condición de no pobreza sea sostenible en el tiempo. Hogares con acceso a los servicios de salud y educación tendrán mayores oportunidades para generar actividades económicas y logren insertarse en ferias locales, conectarse con negocios rurales y mejorar su calidad de vida de modo que, luego, puedan acceder a la oferta de otros programas sectoriales.

Ante esto, tratar a Juntos como un programa de acompañamiento se ha vuelto una necesidad. Por ejemplo, a 2013, el 18% de los jóvenes entre 20 y 24 años no ha concluido la secundaria; esto representa altos costos para el Estado pues se está desperdiciando talento que podría ser usado para alcanzar mayores niveles de empleo y productividad. En la misma línea, los datos de Enaho 2013 revelan que el 13.5% del total de adolescentes y jóvenes entre 13 y 19 años abandonó la institución educativa; en zonas rurales, la cifra ascendió a 18.2%. Estos datos, sumados al hecho de que Juntos tiene un alto componente de beneficiarios rurales, señalan que concentrarse en el egreso del programa puede generar una amenaza para la continuidad de la educación de los niños y adolescentes beneficiarios. En este sentido, como se mencionó previamente, el costo económico y social de que un niño no termine el colegio es, intuitivamente, ampliamente superior al costo de prolongar la transferencia al hogar hasta que el niño complete su educación básica.

Escobar menciona que existen tres componentes para mejorar la articulación: i) incentivos monetarios, ii) reducción de costos de transacción entre programas y definición de responsables y iii) rendición de cuentas.

Hacia el 2013, se realizaron algunos pilotos de programas que complementen la labor de Juntos a fin de mejorar en el cumplimiento de logros y objetivos definidos en el marco lógico del programa. A continuación, se detallan brevemente los más resaltantes:

## Pilotos para la Inclusión Financiera

Como parte de los esfuerzos de inclusión financiera de los hogares rurales peruanos, el MIDIS busca el acceso de los usuarios del programa a los servicios financieros. Como consecuencia de ello, el Midis viene desarrollando pilotos en las regiones de Junín, Huanavelica, Cusco, Apurímac, Ayacucho y Puno.

En esa línea, el programa de Promoción del Ahorro en Familias Juntos incentiva a los hogares a que utilicen las herramientas financieras disponibles para realizar transacciones con familiares o préstamos para iniciar ideas de negocio a fin de promover la inclusión y acceso conjunto a servicios financieros de calidad. Tras un año de funcionamiento, se encontró que el programa brinda información y evidencia sobre el fomento de una cultura de ahorro y la relevancia de crear capacidades financieras.

Otro ejemplo de estos esfuerzos es el proyecto piloto de Plataformas Tecnológicas Complementarias para la Inclusión Financiera<sup>3</sup> que consiste en educar e incluir financieramente a cerca de 850 madres usuarias de Juntos en la provincia de Huancayo, Junín. Un componente fundamental de este proyecto es la impartición de educación financiera para las beneficiarias y los comercios afiliados; se desarrollan contenidos y materiales educativos que buscan que estos aprendan a realizar pagos electrónicos en los comercios de su comunidad con más frecuencia y adquieran confianza en el sistema financiero y los canales de atención que se brinda.

Luego de un año de ejecución, los resultados del piloto revelaron que el cambio de hábitos en el uso de medios de pago responderá a acciones constantes de mediano y largo plazo y que la educación financiera no es condición suficiente sino que es necesario otorgar incentivos concretos a los participantes para que pongan en práctica lo aprendido. En ese sentido, se planteó sortear canastas de víveres valorizados en S/. 200 y, a la fecha, algunas usuarias de Juntos y dueños de bodega serán premiados por su participación en el proyecto.

En mayo 2013, el MIDIS firmó un acuerdo con el Gobierno Regional de Cusco y la minera Hudbay Perú SAC para la implementación del Convenio de Cooperación Institucional para el Diseño y Ejecución del Piloto de Desarrollo de Competencias para Jóvenes del distrito de Chumbivilcas<sup>4</sup>. Éste está orientado a escolares del último año de secundaria pertenecientes, en su mayoría, a familias Juntos y tiene el propósito de mejorar el proceso de transición entre la educación secundaria y la inserción al mundo productivo bajo la aplicación del exitoso modelo de competencias utilizado por el Instituto Alianza de Brasil. En esa línea, desde el 1 de julio del mismo año se inició la formación de 128 jóvenes de tres distritos de Chumbivilcas quienes recibieron clases de Desarrollo Personal y Social, Tecnología de Información y Comunicación, Prácticas Administrativas, entre otros, con un componente vivencial el cual va más allá de capacitar para un puesto de trabajo. Luego de evaluaciones semanales por un periodo de ocho meses y reunio-



nes entre la coordinadora y los docentes de los tres colegios, se logró la certificación de 84 de ellos en competencias como habilidades cognitivas, personales y sociales. Se prevé un plazo de intervención de doce meses y se espera que los 2,219 jóvenes seleccionados finalicen con su proyecto de vida definido y cuenten con recursos cognitivos, comunicacionales y emocionales que les permitirá fortalecer sus competencias y serán útiles al momento de plantear sus estrategias laborales y líneas de carrera.

### Piloto de Articulación Económica en Vinchos y Chuschi

A inicios de 2012, se decidió implementar un plan piloto de egreso del programa Juntos en dos distritos de Ayacucho: Vinchos y Chuschi. Este programa tiene el objetivo de capacitar a los beneficiarios de Juntos a fin de que desarrollen capacidades de generación de ingresos autónomos durante su permanencia en Juntos. Según los reportes del MIDIS, hasta fines de 2013 se han realizado dos transferencias a 85 hogares por un monto superior a 20 mil soles, siguiendo el esquema de reducciones graduales y progresivas.

### Piloto Mi Chacra Emprendedora - Haku Wiñay

En 2013, el Midis consideró a Haku Wiñay como una alternativa para que los beneficiarios Juntos puedan continuar en la línea de reducción de la pobreza. Este es un proyecto especial de desarrollo de capacidades productivas y de emprendimiento económico que busca la inclusión de la población rural con oportunidades sostenibles a partir de cuatro componentes clave: i) fortalecimiento de los sistemas de producción familiar, ii) promoción de la vivienda saludable, iii) impulso de negocios rurales inclusivos y iv) el desarrollo de capacidades financieras.

El primer componente consiste en dotar de activos productivos y asistencia técnica para mejorar los procesos tecnológicos dentro de los sistemas productivos agrícolas de las familias beneficiarias. Por ejemplo, dotar al productor de una manguera y un punto de riego para enseñarle a montar un sistema de riego más tecnificado; o, hacer más sostenible el ciclo de crianza de animales menores desde que se crían hasta que se consuman o vendan para que él aprenda y, si funciona, lo pueda replicar.

El segundo componente abarca actividades para la mejora de la vivienda saludable con la provisión de activos y desarrollo de capacidades de los miembros del hogar para optimizar la habitabilidad; es decir, optimizar el uso de espacios e informar sobre las medidas higiénicas y de salud que se deben considerar en el hogar. Además de ello, las viviendas cuentan con cocinas mejoradas, agua segura y se efectúa el manejo de residuos sólidos.

En relación al tercer componente del programa, se plantea la promoción de negocios rurales inclusivos a través de concursos de micro emprendimientos que incentivan a los hogares a gestionar sus propios negocios.

Por último, el cuarto componente busca fomentar las capacidades financieras bajo un enfoque de educación financiera para facilitar el uso de servicios del sector disponibles. Con esto, los hogares usuarios podrán evaluar la conveniencia de obtener un crédito o no, lo cual, en línea con la predictibilidad que el programa Juntos les ofrece, les permitirá planificar su presupuesto y destinarlo a actividades rentables.

Un ejemplo<sup>5</sup> sobre la labor que se viene realizando en el distrito de Chuschi, una beneficiaria refiere que el programa le permite trabajar como yachachiq (campesino líder que sabe y enseña) con 39 hogares usuarios aplicando ocho tecnologías productivas. De esta manera ha aprendido sobre el manejo de las técnicas de riego que, posteriormente, ha trasladado a los vecinos con los que trabaja. Por otro lado, Escobal menciona que el programa tiene un componente de región selva que difiere en varios aspectos de la región sierra y toma como ejemplo las cocinas mejoradas: en la selva, el humo es central para las car-

nes; lo cual no sucede para la sierra y, si se les niega, el programa no funcionaría. Por ello, existe el otro brazo de Haku Wiñay, Noa Jayatai ("Vamos a crecer") que opera en selva y maneja otras tecnologías acorde a las necesidades de sus pobladores.

En parcelas donde no se implementó el programa es diferente a donde sí se implementó. Un ejemplo sobre esto es el caso de los beneficiarios en Apurímac donde, según información de Foncodes, el programa ingresó con la instalación de 400 sistemas de riego por aspersión, igual número de huertos de hortalizas a campo abierto y parcelas con cultivos de tubérculos, granos y pastos mejorados, los cuales, junto con la construcción de cocinas mejoradas y la entrega de módulos de agua segura, les ha permitido llevar a cabo pequeños negocios. Estas experiencias reflejan una mejora en la calidad de vida de los beneficiarios a través de la autogeneración de empleo, obtención de utilidades, acceso al crédito y uso del sistema financiero como un medio de ahorro.

## CASOS DE ÉXITO INTERNACIONALES

La aplicación de los PTMC en varios países del mundo, principalmente en América Latina han logrado, a 2011, recortar la brecha de pobreza en 5.3% y aumentar el consumo de las familias beneficiarias en 13.5% (Cepal, 2012). Un aspecto crítico, sin embargo, consiste en la implementación adecuada de programas para enfrentar situaciones adversas y lograr los objetivos planteados bajo la estrategia de salida de cada programa.

Los países latinoamericanos han implementado dos tipos de programas de incentivos económicos. Mientras que el primero contempla un periodo fijo de permanencia de los beneficiarios, el segundo busca la creación y acumulación de capital humano. Aunque ambos enfoques son válidos, el segundo resulta ser un mayor desafío por alcanzar y medir debido a la dificultad para encontrar un indicador adecuado que muestre los avances realizados a lo largo de los años de permanencia en el programa. Al respecto, el programa no podría estar sujeto a un periodo de tiempo fijo o a un nivel de ingreso preestablecido, sino al cumplimiento y culminación de los estudios de educación básica o a los límites de edad que contemplen el ciclo educativo completo del niño.

El estudio realizado por Fiszbein y Schady (2012) revela un impacto positivo sobre la matrícula escolar en aquellos países en los que se inició con indicadores significativamente menores. Por ejemplo, en México se observó que los adultos que tuvieron más años de exposición al programa "Oportunidades" desde niños, completan en promedio más años de escolaridad que los menos expuestos. Por el contrario, Morales y Valencia (2012) no encuentran efectos significativos sobre el desempeño escolar, lo cual se explicaría por el efecto limitado de las transferencias sobre el aprendizaje. Según los autores, éstas tendrían que estar acompañadas de una oferta educativa adecuada; no obstante, esto no se encuentra dentro de las funciones del programa.

Por otra parte, en Brasil el programa "Bolsa Familia" cuenta con el mayor número de beneficiarios (52 millones aproximadamente a 2013) y el presupuesto más alto de la región. Este programa logró incrementar en 5.5% la tasa de escolarización para los primeros cuatro grados de primaria y en 6.5% entre el quinto y octavo grado. Asimismo, Kassouf y Glewwe (2010) encontraron que la deserción escolar en cada grupo se redujo en 0.5% y 0.4%, respectivamente; y aumentó la tasa de promoción escolar en 0.9% y 0.3%, respectivamente.

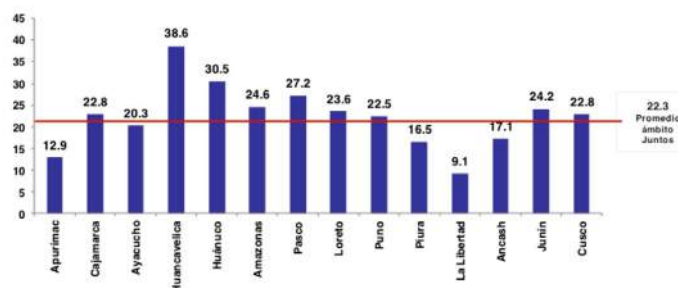
En Nicaragua, la Red de Protección Social (RPS) logró impactos significativos sobre la educación de los más pobres. La evaluación del programa, realizado por el BID en 2002, mostró una tasa de matrícula de 90% entre los niños de 7 a 13 años, lo que significaría un incremento de 21.7% en relación al inicio de las transferencias. Además, también impactó fuertemente sobre la retención y asistencia escolar (10%).

## RESULTADOS GENERALES

Desde 2005, Juntos es un programa central de la política social del país porque las iniciativas relacionadas a transferencias monetarias condicionadas en Perú y otros países de la región, prácticamente son “la columna vertebral” en el tema de la protección social. Para el caso peruano, los estudios sobre el programa tienen resultados diversos en materia de salud; sin embargo, las revisiones empíricas coinciden en los resultados sobre pobreza, ingreso, consumo y educación. Sobre la reducción de la pobreza, Perova y Vakis (2012) concluyen que la brecha de pobreza se reduce en 5% por la transferencia. Esta reducción de la pobreza fomenta el ingreso per cápita y el consumo privado. Acerca de los objetivos educativos, no se encuentra evidencia empírica de beneficios relevantes de Juntos sobre la asistencia o matrícula escolar, debido a que estos indicadores ya presentan valores altos. Sin embargo, resaltan que la transferencia cobra relevancia al analizar las transiciones de inicial a primaria y de primaria a secundaria, donde los indicadores de matrícula y asistencia escolar son mayores en los usuarios del programa. Por último, relacionado a la mejora de los indicadores de salud, según Sánchez y Jaramillo (2012), Juntos habría logrado un impacto significativo sobre la desnutrición crónica extrema, no siendo relevante sobre la desnutrición crónica moderada.

La evolución acumulada del Índice de Desarrollo Humano durante el periodo 2007-2013 mantuvo un comportamiento creciente para nueve de los dieciséis departamentos Juntos con respecto del promedio. Así, Huancavelica es la región que percibió una mejora en el puntaje igual a 38.6, seguida de Huánuco y Pasco. No obstante, regiones como La Libertad y Apurímac todavía necesitan mayor atención por parte del programa pero también se deben considerar los avances en inversión pública de los gobiernos regionales y locales

**Gráfico 6 : Diferencia del Índice de Desarrollo Humano según departamento 2007-2013**



Fuente: Juntos

Elaboración: Contribuyentes por Respeto

En la tabla 5 se puede observar que si bien hacia el 2013 todos los indicadores mejoraron, las cifras relacionadas a primera infancia perciben grandes mejoras. Por un lado, el porcentaje de niños menores de tres meses que asisten al menos al 80% de los controles de crecimiento y desarrollo pasó de 55.50% en 2010 a 71.60% en el último año; lo cual se traduce en un aumento de 16.1%. Por otro lado, el porcentaje de niños en edad pre-escolar de hogares usuarios de Juntos que asisten a servicios de educación inicial aumentó en 11.4 puntos porcentuales durante el mismo periodo. Estos datos se encuentran en línea con la información del INEI sobre las tasas de asistencia a las evaluaciones médicas y al nivel inicial reportadas para los departamentos donde Juntos actúa.

**Tabla 5**  
**Indicadores de desempeño del programa Juntos (2010-2013)**

Indicador	Avance			
	2010	2011	2012	2013
Porcentaje de mujeres de hogares usuarios Juntos que en el último nacimiento en los 5 años antes de la encuesta recibieron 6 o más controles prenatales.	81.90%	83.20%	86.20%	85.90%
Porcentaje de niños menores de 3 meses de hogares usuarios Juntos que asisten al menos al 80% de los Controles de crecimiento y desarrollo según normas de Sector Salud.	55.50%	67.30%	70.80%	71.60%
Porcentaje de niños en edad pre-escolar (3-5 años) de hogares usuarios Juntos que asisten a servicios de educación inicial.	61.90%	61.50%	64.0%	73.3%
Porcentaje de niños de hogares usuarios Juntos que cuentan con 6 años de edad y cursan por primera vez el primer grado del nivel primario de Educación Básica Regular, respecto del total de niños de hogares usuarios Juntos que cuentan con 6 años de edad.	82.70%	86.00%	84.40%	86.60%
Tasa de deserción escolar de niños y adolescentes de hogares usuarios Juntos que culminaron el nivel primario de educación básica regular del año anterior.	11.80%	5.80%	10.30%	6.40%
Tasa de deserción escolar del nivel secundario de adolescentes de hogares usuarios Juntos.	5.10%	3.50%	5.10%	3.70%

Fuente: Juntos

Elaboración: Contribuyentes por Respeto

Los estudios de evaluación de impacto más completos fueron realizados por Perova y Vakis (2009) donde se encontró un impacto moderado en el gasto e ingreso de los beneficiarios, aumento en la demanda de servicios de salud infantil y materno, mejora de la nutrición y asistencia a la escuela y en Perova y Vakis (2011) que debido al mayor tiempo de estudio permite dilucidar un mayor impacto positivo en aquellos hogares con más tiempo de exposición a Juntos, aun cuando los impactos son moderados.

## 1. Experiencia y valoración de los servicios recibidos en el trabajo de campo

Mediante el trabajo de campo realizado en La Libertad y en Ayacucho, puede concluirse que existe una percepción positiva sobre el programa, en general. A continuación, se detallan los hallazgos más relevantes:

### I. Sobre el monto de la transferencia y los niveles de ingresos y gastos

- El monto de la transferencia es considerado insuficiente o irrelevante para todos los beneficiarios entrevistados. Tanto en La Libertad como en Ayacucho, las familias beneficiarias coincidieron en que la transferencia resulta "simbólica" para ellos y los ayuda a gastar más en sus hijos.
- En general, los beneficiarios reportaron un gasto promedio mensual de 500 a 700 soles al mes, dependiendo del número de miembros del hogar -lo cual coincide con la información reportada por el INEI para hogares rurales. Por lo cual, la transferencia de 200 soles bimensuales no hace que estos dejen de trabajar para poder cubrir sus gastos.
- Asimismo, se comprobó mediante las entrevistas que el ingreso de los hogares dedicados a la agricultura es estacional, y que este debe ser complementado con otras actividades en las épocas en las que no hay cosechas. Este hecho se produce en menor medida en La Libertad, en donde según la experiencia de los agricultores se producen condiciones más favorables para la agricultura.
- Finalmente, la oferta de trabajo se incrementa ante mayores necesidades con mucha flexibilidad. Si hay un gasto concreto que realizar, se ofrecen más horas de trabajo tanto del padre como de la madre, de modo que puedan cubrirse las necesidades del hogar.

### II. Sobre la fuente de ingresos de los beneficiarios

- Con excepción de los hogares establecidos en zonas urbanas, el trabajo agrícola no es percibido como un empleo, en la medida en la que no reciben ingresos. A la pregunta ¿En qué trabaja usted?, en muchos casos la respuesta inicial señaló que el hogar no contaba con un empleo, pero en la entrevista en profundidad se encontró que el jefe de hogar dedicaba la mayor parte de su tiempo a trabajar en su propia tierra. Esta percepción está relacionada a la agricultura de subsistencia, la cual sirve únicamente para poder llevar alimento al hogar, más no para poder comercializar el cultivo producido, debido a su pequeña escala.
- En los casos de zonas rurales, los empleos eventuales, alternativos a la agricultura de subsistencia, a los que los beneficiarios hicieron referencias estuvieron relacionados a la construcción (como obreros o albañiles, en el caso de los padres) y al comercio (mayoritariamente, en el caso de las madres de familia).

- En las zonas urbanas, el trabajo está relacionado al comercio de bienes como alimentos preparados, artesanías, entre otros, y a la construcción en el caso de los padres de familia. Todos estos servicios se producen de manera informal.

### III. Sobre el gasto del monto transferido

- El gasto recurrente se da, según los beneficiarios, en útiles escolares y en alimentos no producidos localmente, percibidos como de mayor nivel nutricional (en particular, carne, azúcar, arroz y fruta). Sin embargo, se recalca que el monto transferido - 200 soles (60 dólares aproximadamente) bimensuales- solo alcanza para un mayor gasto en alimentos para un mes como máximo. Dependiendo el número de hijos que tenga la familia, este mayor gasto puede estar circunscrito a los primeros 15 días de la transferencia.
- Sin embargo, resulta preocupante la recurrencia de comentarios de beneficiarios sobre mayores aportes solicitados por las escuelas públicas a las que asisten sus hijos como "cuotas extraordinarias", muchas veces dirigidas específicamente a beneficiarios de Juntos, para realizar actividades sociales y recreacionales en la escuela, así como para complementar las raciones que brinda el programa de asistencia alimentaria Qali Warma<sup>4</sup>, con alimentos que el personal de la escuela y los padres de familia consideran más adecuados para sus hijos, aunque no tengan altos valores nutricionales.
- Adicionalmente, en el caso del distrito de Quinua, en Ayacucho, el costo del transporte para cobrar la transferencia en la capital de la provincia de Huamanga, bordea el 5% del total recibido, por no tener un agente de cobro cercano a su localidad. Algo similar pasa en los caseríos de Otuzco, donde no solamente se tiene que lidiar con el costo del transporte para asistir al cobro, sino también a otras reuniones de capacitación programadas por los gestores locales. Esto no ocurre en lugares como Vinchos o Usquil (Otuzco, La Libertad), pues en esas localidades se cuenta con cajeros o agentes del Banco de la Nación, donde las madres pueden realizar el cobro de sus transferencias, directamente.
- Todos estos factores estarían restringiendo las posibilidades del hogar beneficiario sobre la elección del gasto, al tener limitaciones establecidas por otros actores del estado, mediante la prestación de los servicios públicos.

### IV. Sobre la condicionalidad de la transferencia

- El conocimiento de las condiciones que debe cumplir el hogar beneficiario es generalizado. Todos los beneficiarios respondieron correctamente a las condiciones que establece el programa para el recibo de la transferencia, independientemente de su antigüedad como beneficiarios de Juntos.
- La asistencia a la escuela por parte de sus hijos y los chequeos de talla y peso en los puestos de salud son las condiciones que los beneficiarios más resaltan y consideran razonables. Otras condiciones como la asistencia a reuniones de capacitación con las madres líderes (beneficiarias encargadas de un grupo de hogares también beneficiarios, en un centro poblado) y con los gestores locales, son menos comprendidos y poco apreciados.
- Respecto a la asistencia previa a los servicios que promueve el programa, todos los beneficiarios señalaron que mandaban a sus hijos (o los hubieran pretendido enviar, cuando llegaran a la edad requerida) a la escuela antes de ser beneficiarios. Varios entrevistados



señalaron la relevancia de que sus hijos ingresen y culminen sus estudios para poder tener un mejor nivel de vida. Muchos de los padres y madres beneficiarios encuestados son analfabetos o tienen una educación primaria incompleta. La referencia general, sobre todo en La Libertad, fue que sus padres no valoraban la educación como ellos lo hacen hoy para sus hijos.

- En cuanto a la salud, ninguno de los padres resaltó la importancia de los controles de talla y peso de sus hijos pequeños. Aún cuando consideran razonable la condición, no la valoran en similar medida al factor educativo.
- Finalmente, en cuanto a la supervisión del cumplimiento de las condiciones, las personas entrevistadas señalaron que el cumplimiento es muy estricto y constante, tanto en servicios educativos como de salud.

#### VI. Sobre los servicios públicos relacionados con el programa

- En general, la percepción sobre los servicios educativos recibidos es buena. De la observación de los locales educativos, se puede señalar que estos se encuentran en muy buen estado en términos de infraestructura. Además, estos resultan adecuadamente ubicados para lograr la asistencia de los niños a la escuela, incluso en caseríos alejados, que cuentan con sus propias escuelas primarias y su centro de educación inicial. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las escuelas secundarias, para las cuales los niños deben desplazarse más lejos (incluso 1.5 horas o más de caminata por trayecto desde su hogar).
- Por otro lado, la percepción sobre los servicios de salud no es buena, en general. La atención no resulta oportuna para los beneficiarios y tampoco se tiene una buena percepción sobre la calidad del servicio. Los beneficiarios señalan que muchas veces al no darse abasto para la atención, los agentes encargados del registro del cumplimiento de las obligaciones, no registran la asistencia de los beneficiarios a los servicios de salud, por no alcanzar cita en el día en el que fueron. Esto genera un gran malestar entre los beneficiarios que tienen muy presente que el incumplimiento de las condiciones de Juntos puede afectar su acceso a la transferencia, por suspensión temporal o definitiva.
- En Vinchos, se reportó dificultades con el idioma por parte del personal médico. Dado que existe mucha población cuya lengua nativa es el quechua y no el español, los beneficiarios perciben un trato discriminatorio por parte del personal de salud, al rechazar la atención de las personas que hablan quechua por el hecho de no comprender el idioma.
- Los servicios de pago de la transferencia son percibidos como buenos y seguros, ya sea en cajeros electrónicos o mediante los agentes del banco de la nación. El cambio de modalidad de pago de cheque a una tarjeta de débito es percibido como positivo por los beneficiarios. De la misma manera, son bien percibidos los servicios de identificación (registro y trámite para la obtención del documento nacional de identidad, para padres e hijos).

#### VI. Sobre el ingreso y el egreso al programa

- Los no beneficiarios del programa entrevistados señalaron estar interesados en ingresar y, en la mayoría de casos, están en lista de espera para hacerlo. Muchos de los beneficiarios entrevistados señalaron también haber estado esperando por varios años a ser incorporados. Solo un pequeño grupo, principalmente en

las zonas más rurales señaló que el programa les fue ofrecido, mediante el empadronamiento de sus viviendas en el censo de Sisfoh.

- Los no beneficiarios no perciben mayores diferencias de su situación económica respecto de los que sí reciben el beneficio, algunos mencionan que su condición de no beneficiario es un error o un problema con la validación local. Perciben injusticia por parte de los encargados del programa por no ser beneficiarios a pesar de su mala situación económica. También perciben una mala focalización, pues consideran que en muchas situaciones, los usuarios más pobres no están recibiendo el beneficio. Sin embargo, estas percepciones no resultan una buena referencia, si se considera que existe interés por parte de ellos de ingresar al programa.
- Tanto a beneficiarios como a no beneficiarios, algo que les queda claro es que no está en sus manos poder entrar al programa como beneficiarios, ni tampoco es decisión directa de sus gestores locales, ni de sus autoridades locales o regionales. No hay una percepción de aprovechamiento político del programa, del que tienen conocimiento es provisto por el gobierno central. Tampoco lo asocian a una administración determinada.
- Sin embargo, los beneficiarios consultados no contaban con información clara sobre el egreso del programa. Algunas dudas estaban relacionadas a la duración de la transferencia, la cual, en la mayoría de casos de nuevos afiliados, se entendía como de un total de 4 años. Los beneficiarios más antiguos, afirmaban que la transferencia se daría hasta que los hijos terminaran la secundaria, lo cual en la mayoría de casos consultados no había ocurrido aún. Algunas madres mencionaron que en las reuniones les advertían que la transferencia "no duraría para siempre", sin embargo, no les daban información clara sobre la duración.
- Un hecho que llama también la atención es la poca información que existe sobre los motivos de suspensión del beneficio. Las personas que no cumplen con las condiciones determinadas para recibir la transferencia son suspendidas del programa, como una penalidad, pero se entiende que se puede volver a entrar al programa si el incumplimiento es revertido. Sin embargo, dos casos de madres de familia a las que se les suspendió el programa, señalaron no saber cuál era el motivo de su retiro.

#### VII. Sobre los programas complementarios

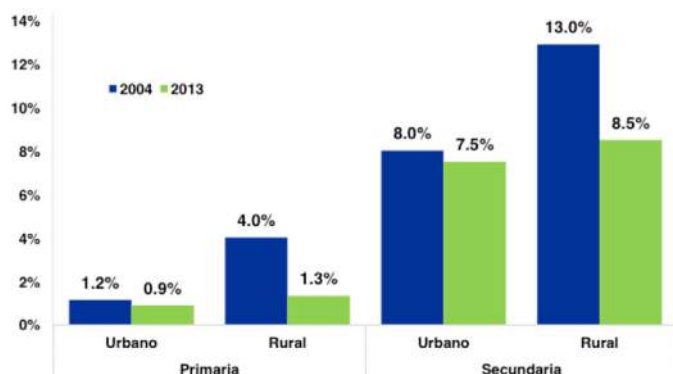
- En cuanto a otros programas de protección social, se percibe una articulación significativa intersectorial por la cual cada localidad en la que opera Juntos tiene intervenciones del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Banco de la Nación y Ministerio de Inclusión Social.
- Este último, mediante FONCODES, viene ampliando el programa Haku Wiñay en distritos en los que opera Juntos. Ayacucho es una de las regiones con mayor número de hogares participantes de Haku Wiñay (con cerca de 4,000 familias, de un total de 27,000 a nivel nacional).
- En los hogares de Vinchos encontramos una serie de familias que participan de Haku Wiñay. No existe, sin embargo, identificación con el nombre del programa (el cual es conocido simplemente como FONCODES) ni despierta el anhelo de los no benefi-

ciarios de participar del mismo (algo que sí ocurre con Juntos). Lo observado en las entrevistas confirma lo señalado por los expertos consultados, principalmente, sobre la pequeña escala que logran las intervenciones y el uso principalmente para subsistencia de los productos generados por las actividades de capacitación. Mayormente, estas se tratan de crianza de animales (cuyes y cerdos), biohuertas y apicultura. La percepción de las familias beneficiarias va desde que se trata de una donación de animales para la crianza y el consumo, hasta que sí se trata de un fortalecimiento de capacidades, pero que no se cuenta con los recursos económicos para llevarlos a cabo.

## 2. Educación

El estudio no experimental de Perova y Vakis (2011) muestra que Juntos tuvo impactos en la probabilidad de matricularse y asistir a la escuela pero tuvo un impacto pequeño en el % de alumnos inscritos; no obstante, sí se han visto diferencias según grupos étnicos. Así, encontró que la asistencia escolar en niños de 7 años es mayor en los hogares beneficiarios y que niños de 13 años son los más matriculados. Por otra parte, el estudio revela que la participación en el programa estimula a los hogares a gastar más en útiles escolares donde se encontró un incremento de 30 soles anuales; es decir, un incremento que constituye el 70% del gasto anual.

**Gráfico 7: Tasas de deserción acumulada en educación básica regular según ámbito geográfico**



Fuente: ENDES

Elaboración: Contribuyentes por Respeto

Escobal menciona que el programa ha tenido impacto en la reducción de las tasas de deserción escolar siempre que las familias cumplan con las responsabilidades definidas al momento de su afiliación. El gráfico 7 muestra cómo ha variado este indicador entre 2004 y 2013; si bien la reducción neta no puede verse explicado únicamente por el programa, ofrece una idea de que los esfuerzos en el ámbito rural, donde Juntos opera, han tenido resultados positivos.

Afirmación que Perova y Vakis aceptan pues también encuentran mejoras en las tasas de deserción escolar de niños y adolescentes en la educación básica regular. Esto confirmaría la necesidad de que el programa acompañe a la familia hasta que los miembros objetivos cumplan con las metas planteadas y terminen la escuela para que puedan tener mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral; y, aun más, a la educación superior.

## 3. Salud

La literatura sugiere que inversiones en etapas tempranas del ciclo de vida tienen efectos positivos en el largo plazo sobre el capital humano acumulado que se refleja en el rendimiento de los individuos cuando pertenecen a la fuerza laboral.

Según Norma Correa, los resultados del programa no son tan alentadores en el tema de nutrición pero si, en coordinaciones con el Ministerio de Salud, se lograra que los suplementos nutricionales lleguen a la puerta de los beneficiarios y se verifique que realmente lo están tomando, ahí Juntos tendría un efecto directo sobre nutrición, lo que sí se puede controlar en el corto plazo es el tema de los micronutrientes, es la forma más rápida y certera de mejorar la capacidad de los beneficiarios, lamentablemente la educación es un tema que no se podrá mejorar ni en el corto ni en el mediano plazo, tendrán que pasar por lo menos dos décadas para ver mejoras en este sector; pero si se podría controlar el tema de las microempresas.

En 2012, Sánchez y Jaramillo realizaron un estudio sobre los efectos de Juntos en nutrición temprana y encontraron que en el 2009 y 2010, los niños de hogares afiliados reportaron una incidencia de desnutrición crónica extrema menor a los no afiliados: 16.4% versus 18.5% y 15% versus 17.7%, respectivamente. El siguiente cuadro muestra el efecto total de estos resultados.

**Tabla 6**  
**Impacto de Juntos sobre nutrición temprana**  
**(en niños menores de 5 años)**

Variable	2008	2009	2010	DD (2010-2008)
Numero de vacunas recibidas	0.148	0.438*	0.801***	
Desnutrición crónica extrema	0.057*	-0.021	-0.021	-0.084**
Talla por edad (z-score)	-0.103	-0.021	-0.021	0.131*

Nota: \*\*\*1% de confianza; \*\*5% de confianza; \*10% de confianza

Fuente: ENDES

Elaboración: Contribuyentes por Respeto

Asimismo, el cuadro refleja el impacto del programa sobre el número de vacunas recibidas por el niño lo cual representa una forma de verificar si este está asistiendo a sus controles de salud. Así, en todos los años, los niños afiliados recibieron más vacunas que los no afiliados. En cuanto al indicador nutricional talla por edad (z-score), los resultados son análogos. Si bien en 2008, los niños afiliados reportaron una menor talla por edad en comparación a los no afiliados, esta diferencia negativa desapareció a 2010 lo cual se podría explicar por los tiempos de crecimiento infantil.

## 4. Necesidades actuales, aspiraciones futuras

En cuanto a las necesidades actuales de las familias, del trabajo de campo se desprende que Juntos está logrando un significativo acceso a los servicios públicos, principalmente, por parte de los hijos de los hogares beneficiarios. Sin embargo, el monto de la transferencia no permite en muchos casos

motivar a las personas beneficiarias para generar emprendimientos ni otros tipos de inversión. La situación de pobreza actual de las familias Juntos es lo suficientemente significativa para que la transferencia la vean como un apoyo del gobierno a su situación de pobreza (programa de alivio) más que un impulso a la superación de la misma.

Existe, asimismo, un fuerte anhelo por parte de los hogares afiliados de que sus hijos superen la pobreza mediante la educación. La mayoría de los hogares beneficiarios entrevistados tenían hijos en edad escolar que asistían a la primaria. Al ser consultados, se espera que los hijos vayan al colegio y luego se muden a la capital de la región o a Lima a seguir estudios universitarios. Sin embargo, se percibe que es un anhelo que ven aún muy lejano y no han planificado cómo generarán los recursos para lograrlo.

## 5. Efectos sobre el emprendedurismo y la inversión productiva

Diversos estudios como el de Maldonado et.al. (2011) y Zárate et.al. (2012) registran que los efectos de Juntos sobre el emprendimiento de los hogares beneficiarios han sido positivos y son cada vez mayores. Dichos efectos, indirectos en la práctica, se evidencian en emprendimientos productivos y pequeños negocios, principalmente entre las mujeres. De la misma manera, en 2010, Del Pozo y Guzmán argumentaron que las mejoras en las condiciones de pobreza y vulnerabilidad no dependen únicamente de la acumulación de capital de largo plazo sino también de la capacidad de las familias para generar ingresos y de la sostenibilidad de actividades productivas en el mediano plazo. Para ello, realizaron un estudio sobre los efectos de las transferencias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales del Perú y los cambios en las decisiones de inversión y acumulación de activos productivos. Sus principales hallazgos revelan que estos incentivos monetarios incrementan entre 6.3% y 7.6% el uso de la tierra para cultivos de campaña. Asimismo, el programa genera un impacto positivo en la inversión en semillas, ésta se incrementa en 5.7 kilos por persona con respecto al grupo de control, dato que representa un 39% más de inversión en semilla en los hogares beneficiarios de Juntos.

Por el lado de las inversiones pecuarias, se muestra que el programa no tiene impactos en la crianza de animales mayores, lo cual resulta obvio dado el alto costo productivo de esta actividad; no obstante, existe un efecto importante sobre la inversión productiva en animales menores, muestra de ello es el aumento en 27% de esta actividad productiva en los beneficiarios Juntos con respecto a los grupos no beneficiarios. Este último resultado podría evidenciar que la inversión en la crianza de animales menores es una forma de ahorrar en activos reales y una reserva de valor para los hogares en estado de extrema pobreza.

Además, también encontraron evidencia de que Juntos aumentó la probabilidad de alquilar tierras para fines productivos en los hogares más pobres en más del doble respecto a la media del grupo de control y en proporciones aún mayores en hogares con un nivel de pobreza menor. En el quintil más pobre, un hogar Juntos incrementaría su producción destinada a semillas respecto al promedio del grupo de control del mismo quintil en un 90%, lo cual podría ser un hallazgo importante debido a que las personas de los quintiles más bajos, se sabe que dedican su producción básicamente al autoconsumo. El nivel de inversión en animales menores, principalmente cuyes, evoluciona en forma positiva a medida que el hogar rural es menos pobre. En el primer quintil, un hogar beneficiario incrementó en los últimos 12 meses sus activos en cuyes en 34% respecto al promedio de hogares del grupo de control para un mismo quintil de ingresos. Respecto al stock de animales menores, el quinto quintil de Juntos acumuló un 56% más de animales menores (cuyes) con respecto a la media del grupo de control de dicho quintil, el número de cuyes por persona se incrementa a lo largo de los quintiles menos pobres.

Los resultados de este estudio sugieren que el programa cumpliría dos funciones: i) protectora, pues reduce la vulnerabilidad a través de la acumulación de capital humano; y ii) productiva, al enfocarse en la realización de actividades generadoras de ingresos que permite a las familias acumular capital productivo. Sobre la base de esto y los efectos sobre las decisiones de los hogares beneficiarios con respecto de la inversión productiva, resultaría adecuado continuar implementando "instrumentos complementarios" que permitan acumular activos productivos y capital humano, simultáneamente.

Es importante mencionar que el estudio realizado por Correa et.al. (2013) también hace referencia al emprendimiento de las mujeres donde se encontraron algunas anomalías. Se reportaron casos donde las madres destinaban una porción importante de la transferencia al abastecimiento de abarrotes y no a la alimentación de los niños lo cual generó tensiones con los objetivos que persigue el programa. De la misma forma, existieron casos donde se abstendían de crear negocios por miedo a que se las considerara como no pobres y se les retirara el incentivo; esta situación fue más frecuente en distritos de la selva. No obstante, el estudio también encontró que en distritos de la sierra, las familias están más motivadas a crear negocios propios y que el posible desinterés de algunos se debe, principalmente, a la falta de información o información errónea recibida por parte de los gestores locales.

## 6. Efectos sobre la producción agropecuaria

Los programas de transferencias condicionadas aumentan las probabilidades de uso de las tierras para cultivos de campaña agrícola en los hogares beneficiarios en un 6.3%, sin embargo no se encontró evidencia de que las transferencias monetarias de Juntos aumenten el volumen de producción agrícola en términos agregados. Se encontró evidencia de un incremento en la probabilidad del uso de la tierra para el cultivo de pastos naturales en 14%, resultado que demuestra la evidencia sobre la mayor crianza de animales menores como una actividad productiva relevante incentivada por Juntos.

Según información de la Enaho 2009 se identificó el valor de las ventas de las inversiones pecuarias en los últimos 12 meses previos a la entrevista, se encontró un nivel de ventas 28% mayor de cuyes en los hogares de Juntos con respecto a la media en el grupo de control. Esto evidencia la mayor capacidad de los hogares rurales beneficiarios para convertir activos reales en activos financieros a través de la venta de sus animales menores. En las estimaciones por quintiles de pobreza se muestra un mayor efecto sobre la probabilidad del uso de las tierras en cultivos de campaña de los hogares más pobres. En el primer quintil, aumenta la probabilidad en 7.5% de los hogares beneficiarios con respecto a la media de los hogares en el grupo de control. El efecto de Juntos es siempre positivo sobre los demás quintiles.

Un efecto no esperado fue la adopción por parte de los hogares de Juntos de algunas prácticas para el mejoramiento de las tierras como el barbecho, se evidenció un aumento en la probabilidad en los quintiles 1 y 2 de 6.6% y 8.4% respectivamente en estas prácticas de manejo del suelo. El efecto de las TMC, dada la mayor crianza de animales menores, aumentó la probabilidad para el cultivo de pastos naturales en todos los quintiles de pobreza. El efecto más importante se da en el quintil más pobre, donde las TMC aumentaron el cultivo de pastos para fines pecuarios en 15.3%, lo que mejoraría la sostenibilidad en la crianza de animales menores. Se encontró también que las TMC incrementaron el valor monetario de la venta de cuyes en todos los quintiles de pobreza, específicamente se encontró que en el quintil más pobre, los beneficiarios de Juntos incrementaron el valor de la venta de sus cuyes en 44%.



Adicionalmente, Díaz et al. (2009) encontraron que el excedente de la TCM, luego de cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación son destinadas a la inversión en insumos para la elaboración de artesanías en el caso del centro poblado de Ccasapata. Además, encontraron que Juntos promueve activamente este tipo de actividades que le permite a los hogares proyectarse al futuro y prepararse para enfrentar el egreso del programa. Estas actividades se insertan en un contexto de alta incertidumbre en los ingresos familiares y les permite realizar estas actividades como forma de ahorro para salvaguardar posibles contingencias que, junto a los esfuerzos en el marco de la inclusión financiera ha permitido acceder al financiamiento formal y al ahorro de largo plazo.

## PRINCIPALES LOGROS DEL PROGRAMA

1. **Sensibilización e identificación:** Juntos ha logrado un importante reconocimiento por parte de los sectores más pobres de la población: en los distritos focalizados por el programa que visitamos, no hay quien no quiera recibir la transferencia condicionada de 200 soles bimensuales, que está sujeta al cumplimiento de una serie de condiciones, siendo la más relevante la asistencia de los miembros más vulnerables de la familia (hijos en edad escolar y madres gestantes) a los programas de educación y salud públicos. Este interés ha permitido sensibilizar a la población pobre acerca de la importancia de la educación en las nuevas generaciones y su poder para salir de la pobreza.

También es importante mencionar el proceso de identificación y registro llevado a cabo en los niños, adolescentes y jóvenes beneficiarios de Juntos que ahora cuentan con DNI. Al 2008 solo un 33% contaban con DNI, al 2010 un 72% y para el 2014 un 97,1% ya contaban con él.

2. **Condicionales:** Además, se observan mejoras en los indicadores de condicionalidades impuestas a los beneficiarios, como por ejemplo en el porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares usuarios que asisten al menos al 80% de los Controles de Crecimiento y Desarrollo según normas del Sector Salud.
3. **Riesgos de Politización:** Juntos ha conseguido algo que es muy difícil de lograr por parte de un programa orientado a los más pobres: las personas lo identifican con el gobierno central, en general, pero reconocen que es transversal a varios gobiernos, y que la única condición previa es ser calificado como pobre por el Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH, la actual base centralizada de hogares pobres que es clave para la calidad del gasto público.

Esta continuidad política, incluso entre fuerzas políticas opositoras (APRA y Gana Perú), ciertamente ha ayudado a proteger al programa contra la politización y el uso clientelista, siendo el SISFOH clave para proteger al programa de un uso político, desde luego siempre que el MIDIS lo maneje técnicamente, y no tenemos razón para creer que ello no esté ocurriendo.

Por tanto, no observamos riesgos de que las autoridades o funcionarios puedan hacer entrar al programa a los amigos, partidarios políticos, entre otros; lo cual históricamente ha sido una de las principales causas de filtraciones en los programas sociales en el Perú. Ni vemos chance de que una sola fuerza política en las próximas elecciones pueda atribuirse en campaña los logros del programa como un activo político.

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La realidad del país hace que la expansión del programa haya implicado nuevos retos, según el contexto en el que se aplica. Así, la expansión de la cobertura a distritos de selva, ha requerido nuevos aprendizajes por parte de los hacedores de política. De esta manera, Juntos se percibe aún como un programa "reciente", del cual todavía no se tiene resultados concluyentes. Lo cierto es que a 10 años de su implementación aún no se han establecido indicadores de egreso, tampoco existen hogares graduados, en parte debido a que la política de Juntos ha sido cubrir un mayor porcentaje de hogares en pobreza, en perjuicio de una mayor intervención e impacto en aquellos hogares más pobres, de modo que éstos podrían acelerar su salida sostenida de la pobreza.
- Regiones donde el programa lleva más tiempo operando, principalmente, en la sierra del Perú, ya presentan programas pilotos articuladores para la promoción de un adecuado egreso de beneficiarios. Sin embargo, estos programas –por ejemplo, Haku Wiñay– llevan muy poco tiempo operando para poder evaluar sus resultados.
- Los expertos coinciden en que el foco de Juntos actualmente no debe ser el egreso de sus beneficiarios. Más bien, el periodo de permanencia en Juntos debe considerar la vulnerabilidad de las familias a shocks que puedan revertir el progreso alcanzado a través de los años dentro del programa, al ser hogares rurales con recursos económicos estacionales. Por esta razón, es necesario trabajar el diseño de la estrategia de salida, contemplando la necesidad de que las inversiones en capital humano realizadas a lo largo de Juntos sean perdurables en el tiempo: por ejemplo, que el retiro del beneficio no implique deserción escolar, ni retorno a la pobreza.
- La promoción de la participación en programas complementarios que fomenten la generación de actividades económicas puede ser la forma más práctica de realizar un apoyo a los hogares que les permita eventualmente una exitosa graduación del sistema de protección social para la superación de la pobreza. Programas como "Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay", Promoción del ahorro en familias Juntos, Plataformas tecnológicas complementarias para la inclusión financiera, Piloto en desarrollo de competencias para jóvenes de Chumbivilcas, Piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi, además de Beca 18 podrían complementarse de forma exitosa a través de una adecuada labor de coordinación intersectorial que permita establecer una conexión entre la salida de la escuela y la educación superior o el sector productivo.
- Se debe trabajar también en el desarrollo de una política educativa que promueva la educación secundaria, incorporando el costo de oportunidad de los hogares rurales de mandar a sus hijos a este nivel educativo, lo cual no resulta cubierto por el monto de la transferencia, evaluando además la implementación de transferencias diferenciadas en base a ciertos criterios como ocurre actualmente en México y Brasil.
- Asimismo, resulta conveniente la incorporación de una estrategia de comunicación integral que ahonde en información que se brinda a todos los beneficiarios acerca de las responsabilidades, ingreso y motivos de suspensión del programa y los objetivos que se busca alcanzar para la mejora en el capital humano, dado que existe evidencia de responsabilidades no oficiales impuestas por centros educativos: cuotas extraordinarias, mayores contribuciones para APAFA, pagos para eventos escolares, así como aquellas exigidas por la propia comunidad a los beneficiarios: limpieza de calles, colaboración para eventos, entre otras, exigidas en diferentes localidades que han generado una serie de efectos adversos en la población beneficiaria de Juntos.

- Se debe considerar también que el valor adquisitivo de las transferencias se ve reducido bajo circunstancias como el aumento de precios de alimentos y vestidos debido a una mayor demanda en fechas clave de cobro por parte de beneficiarios Juntos, el tiempo de demora en llegar a lugares cercanos de cobro y el costo de transporte que puede llegar a ser hasta 5% del valor de la transferencia y otros costos a asumir como las reuniones periódicas con los gestores.
- Dado que se trata de poblaciones rurales, es muy difícil pensar en repartir cemento por todos lados o tender y operar redes de saneamiento que son sumamente costosas. Sin embargo, sí hay una oportunidad interesante para promover más acceso a telefonía móvil, a través de programas como FITEL, pues la tenencia del celular está significativamente correlacionada con una reducción de 7.1 puntos porcentuales en la probabilidad de ser pobre a nivel nacional, según cifras del IPE al 2014.
- Finalmente, un factor clave si se quiere generar una acumulación de capital humano sostenible en la población beneficiaria es adecuar los mensajes de modo tal que las poblaciones tanto de la sierra como la selva no vean estas condicionalidades impuestas como una obligación para no perder el derecho a recibir este subsidio. Esta tarea parte de un complejo entendimiento de las motivaciones culturales de estas poblaciones y sus principales preocupaciones respecto al desarrollo de sus miembros. ( CpR )

### III. BIBLIOGRAFÍA

<sup>1</sup>Investigadora y Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú y autora del libro "Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas del Perú" en coautoría con T. Roopnaraine (2013, BID).

<sup>2</sup>Estos montos corresponden a la genérica "Otros gastos" cuyo único empleo son las transferencias monetarias. En total, el PIM 2013 del programa fue de S/.910 millones y el monto devengado de S/.891 millones lo que equivale a 97.9% de presupuesto ejecutado.

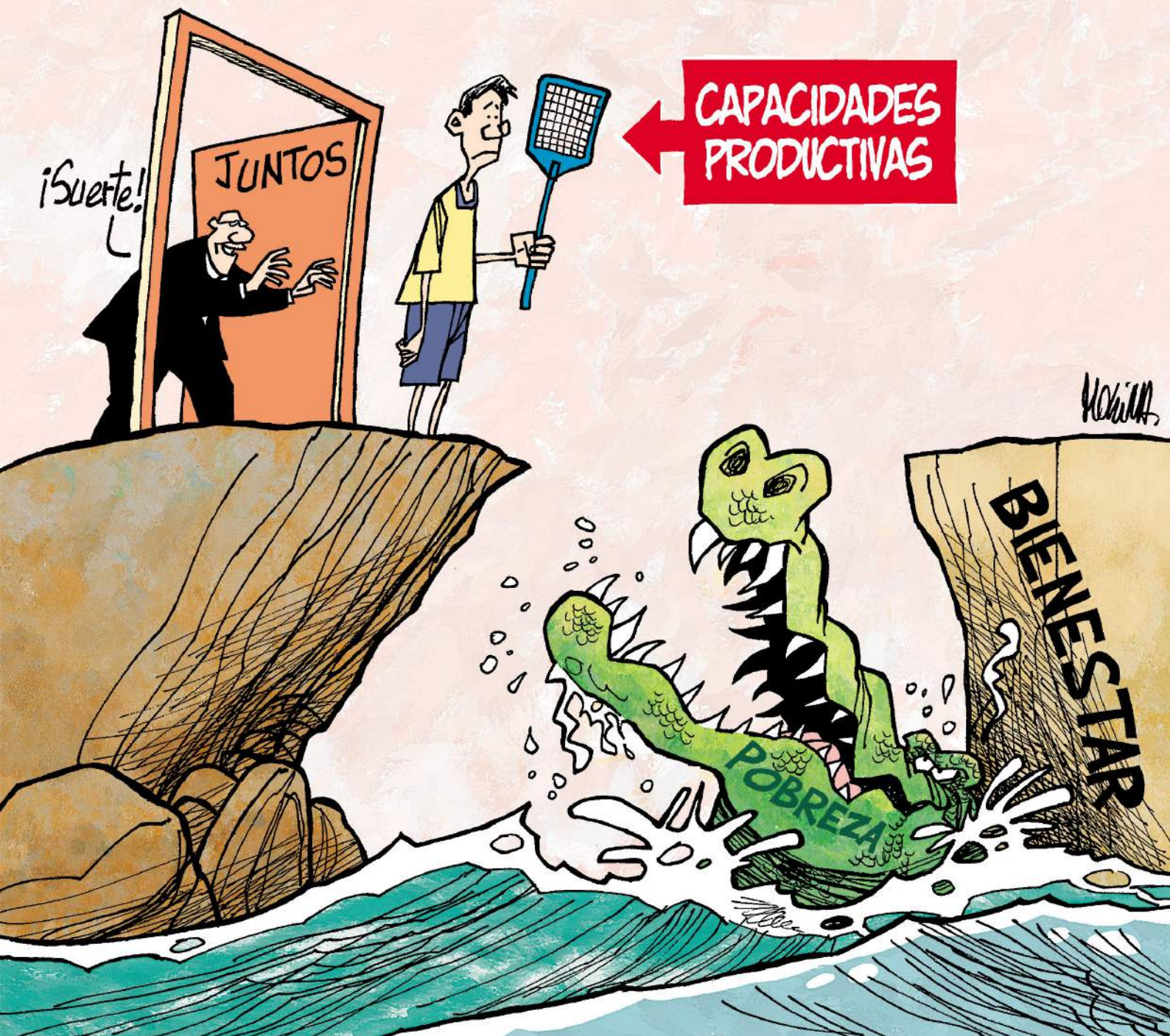
<sup>3</sup>Página web del MIDIS

<sup>4</sup>Página web del MIDIS

<sup>5</sup>Diario El Peruano con fecha 15 de agosto de 2014.

<sup>6</sup>Qali Warma es un programa estatal de asistencia alimentaria para niños en edad escolar, que asisten a escuelas públicas de nivel inicial y primaria. El programa, a cargo del MIDIS, busca combatir la desnutrición crónica infantil.





**CONTRIBUYENTES**  
**Por RESPETO**  
Asociación de Contribuyentes del Perú