

El impacto de los programas sociales Qali Warma, Pensión 65 y Cuna Más

Mesa de investigación

Pedro Francke (PUCP); Noelia Bernal (UP); Gabriela Arrunategui (Grade); Mercedes Arévalo (Midis); Janina León (PUCP); Luis García (PUCP); Jhonatan Clausen (PUCP)

RESUMEN:

Dado el interés en conocer hasta qué punto los programas sociales brindan apoyo y cumplen el objetivo para el cual se crearon, se evalúan los efectos cuantitativos de Qali Warma en el sobrepeso y la obesidad, y el impacto de Pensión 65 sobre variables de acceso a servicios de salud, nutrición y envejecimiento saludable de la población adulta mayor. También se analizan los alcances y limitaciones del Servicio de Cuidado Diurno de Cuna Más en la reinserción y permanencia laboral de las madres jóvenes de Lima a partir de un enfoque de género.

PALABRAS CLAVE:

Sobrepeso, Qali Warma, Pensión 65, Cuna Más, alimentación escolar, envejecimiento saludable, servicio de cuidado diurno

La obesidad eleva el riesgo de enfermedades crónicas, los gastos en salud, los costos indirectos a escala mundial y causaría cuatro millones de muertes al año, lo cual representa el 7% de la mortalidad total.

De acuerdo con el estudio *El otro extremo: ¿El Programa Qali Warma incrementa la incidencia del sobrepeso y la obesidad?*, ganador en XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019, y que fue elaborado por Pedro Francke¹, Diego Quispe² y Gustavo Acosta³, si bien los indicadores sobre la malnutrición crónica y la anemia están en

retroceso, la obesidad es creciente en el mundo, incluido el Perú.

Francke recordó que, si bien hay investigaciones del impacto del servicio que brinda Qali Warma en general, no se tienen datos sobre este problema.

En este estudio, se evaluaron a dos grupos de la población, aquellos que son beneficiarios del programa de alimentación escolar y aquellos que no acceden a esta atención, con lo cual se busca obtener mejores resultados en favor de la niñez.

Advirtió que el referido trabajo pretende distinguir

* Estudio ganador del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019, con la cooperación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), y con el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

¹Magíster en Economía y profesor principal de la Universidad Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), investigador y experto en políticas sociales, ha sido director ejecutivo de FONCODES, coordinador nacional de Foro Salud, presidente de SISOL y gerente general de EsSalud.

²Actualmente cursa la maestría en Matemáticas Aplicadas en la PUCP y trabaja como predocente del Departamento de Economía PUCP. Investigador interesado en economía laboral y evaluación de políticas públicas, cuenta con experiencia diversa en investigación y consultoría.

³Egresado de la Universidad Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es investigador asociado en Duke University.



Este análisis se realizó con diversos métodos y todos ellos arrojaron el mismo resultado, lo cual muestra que los hallazgos son contundentes.”

si este esquema, además de registrar efectos positivos sobre la anemia y la desnutrición, tendría secuelas negativas, como generar sobrepeso y obesidad. “La lógica de esta investigación es una evaluación de impacto”, indicó.

Francke manifestó que se evaluó el período en que los niños recibieron los beneficios de Qali Warma, y durante cuántos meses y en qué modalidades. Este programa proporciona, en algunos casos, solo desayunos, y en otros, además, se otorgan almuerzos. Por otro lado, a veces se brindan raciones listas para consumir, en otras oportunidades productos crudos para ser

preparados por las madres en el comité escolar y también se combinan estas dos formas.

Los principales resultados muestran que cuando Qali Warma otorga alimentos bajo la modalidad de productos para preparar, se reduce en 0.4% la probabilidad que los niños tengan obesidad.

“Recordemos que las estadísticas globales detallan que los infantes de tres a cinco años tienen como 5% a 6% de probabilidades de padecer de obesidad; por lo tanto, esa tasa disminuye realmente en 10%”, agregó.

Opinó que es interesante porque las otras modalidades de Qali Warma no tienen este efecto.

“Esto indica que, en relación con la obesidad, es mejor repartir productos para preparar los desayunos y almuerzos. Este análisis se realizó con diversos métodos y todos ellos arrojaron el mismo resultado, lo cual muestra que los hallazgos son contundentes. Sin embargo, este análisis debe integrarse como parte de una evaluación que considere los otros impactos que puede tener este programa, en particular sus objetivos establecidos como programa social”, aseveró.

PENSIÓN 65

Posteriormente, se presentó el estudio *Los efectos de Pensión 65 en la salud de la tercera edad: una mirada acerca de cómo este programa puede contribuir a un envejecimiento saludable***, el cual estuvo a cargo de la profesora de la Universidad del Pacífico, Noelia Bernal⁴, y se elaboró con la participación del profesor de la misma casa de estudios, Javier Olivera⁵.

Al respecto, declaró que hay otros trabajos acerca del programa, que se enfocan específicamente en algunas variables de salud, como la mental o el acceso a los servicios médicos. No obstante, la evaluación aborda una perspectiva más amplia, que se conoce como el envejecimiento saludable.

“Es un concepto relativamente nuevo, que tiene entre sus ventajas el evaluar la salud del adulto mayor utilizando varias dimensiones”, precisó.

El Perú tiene un proceso de envejecimiento

moderado, advirtió, y hacia el 2050 básicamente la proporción de adultos mayores pasará de 6% a 18%; es decir, se triplicará.

“Esto debería preocuparnos porque actualmente menos de un tercio de la población ahorra para su vejez, lo que significa que el resto no gozará de cobertura de seguridad social formal ni pensiones públicas o privadas”, sostuvo.

Para poder contrarrestar la falta de ahorro formal, los países otorgan pensiones cuando las personas pasan a la etapa de adulto mayor, que se conocen como pensiones no contributivas (PNC).

La mayoría de las economías de la región tienen un sistema similar. En el Perú, se implementó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, enfocado en adultos mayores que viven en pobreza extrema. Su objetivo secundario es analizar los efectos de acuerdo con el tiempo

**Estudio ganador del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019, con la cooperación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), y con el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

⁴Profesora del Departamento Académico de Economía e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Es Ph.D. en Economía por Tilburg University (Holanda); M.Sc. en Investigación en Economía y M.Sc. en Economía y Financiamiento del Envejecimiento, ambas por Tilburg University; y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha realizado estudios de especialización en pensiones, demografía y técnicas actuariales en Tilburg University, el International Institute of Ageing y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

⁵Máster en Economía por la Universidad de Essex.

de exposición al programa, por género, zona de residencia y nivel de acceso a los centros de salud.

Bernal recordó que este programa contempla la transferencia de 250 soles bimestrales a personas mayores de 65 años, que no cuenten con una pensión contributiva pública o privada y además que vivan en condiciones de pobreza extrema, de acuerdo con el Índice de Focalización de Hogares (IFH) o puntaje del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh).

La investigadora sostuvo que para ese trabajo se utilizó la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (2015), especializada para evaluar el programa mediante diseños de regresión discontinua, tomada a 3345 personas, de las cuales 2214 son elegibles.

Los participantes se ubican en los 0.3 puntos del IFH, alrededor del umbral de pobreza extrema.

Los beneficiarios reportaron que gozaban de una mejor salud, así como bienestar mental y social.

Además, con la asistencia de un personal de salud, se determinó que la anemia se redujo en 12 puntos porcentuales, con ello también disminuyó el riesgo de mortalidad.

“Si bien se registraron enfermedades crónicas, esto no debe interpretarse como algo negativo, porque podría obedecer al incremento de las atenciones y diagnósticos a adultos mayores que antes no accedían a este servicio de salud, a la inactividad física, entre otras [razones]”, precisó.

A modo de conclusión, dijo que el programa tiene beneficios en muchas dimensiones, y que se podría extenderse a más personas, como sucede en otros países; además, habría que evaluar también el impacto del sobrepeso de algunos beneficiarios de Pensión 65, por ser un factor de riesgo.

CUNA MÁS

Otro estudio vinculado a programas sociales, titulado *¿Reinserción y permanencia en el mercado laboral con equidad de género?: Alcances y limitaciones del Servicio de Cuidado Diurno (SCD)*

*de Cuna Más (CM) en las madres jóvenes de Villa el Salvador****, fue el elaborado por Gabriela Arrunátegui⁶ y Micaela Giesecke⁷, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

XXXI SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2020

XXXI SEMINARIO ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2020

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

Objetivos y motivación

Objetivo central:

- Analizar los alcances y limitaciones del SCD de CM en la reinserción y permanencia laboral de las madres jóvenes del distrito de Villa el Salvador.

Objetivos específicos:

- Identificar las motivaciones que las llevaron a ser beneficiarias del SCD.
- Analizar las trayectorias laborales, antes y después de tener al hijo.
- Analizar la distribución del uso del tiempo en el trabajo remunerado y no remunerado en el hogar tras tener al hijo.

www.cies.org.pe

Construyendo conocimiento para mejores políticas

MESA DE INVESTIGACIÓN Coorganiza: PUCP

EFECTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

***Estudio ganador del XXI Concurso Anual de Investigación CIES 2019, con la cooperación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), y con el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.

⁶Licenciada en sociología por la PUCP. Pre docente en la PUCP y Analista en la Dirección de Supervisión de la Superintendencia Nacional de Educación Superior (SUNEDU). Ha sido asistente de Investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su agenda de investigación es tanto académica como aplicada y se enfoca en temas de educación, género y justicia social.

⁷Licenciada en sociología por la PUCP y candidata a Master of Philosophy en Antropología Social por la Universidad de Oxford. Es becaria de la Beca Presidente de la República. Ha sido asistente de investigación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, consultora en la Maestría en Estudios de Género PUCP, pre docente en la PUPC y UARM. Es investigadora en temas de género, sexualidades, salud mental y cultura.

Al respecto, Arrunátegui dio a conocer que la motivación del tema se centró en la incursión de las mujeres en el ámbito laboral, luego de haber experimentado en las últimas décadas una posición preponderante en los diversos ámbitos de la vida social, económica y política del país.

“En virtud de los derechos ganados en el ambiente laboral, las mujeres lograron una mayor autonomía económica; sin embargo, las que son madres no cuentan necesariamente con una red de apoyo familiar que les permita armonizar la maternidad con el trabajo, por lo que enfrentan penalizaciones salariales y además problemas para insertarse y permanecer en el mercado laboral”, advirtió.

En este contexto, explicó que diversas investigaciones demostraron que los programas sociales estatales de cuidado a infantes son precisos para apoyar a las madres, evitar penalizaciones salariales y disminuir la desigualdad de género en el ámbito laboral, sobre todo para aquellas madres jóvenes con hijos cuyas edades fluctúan entre los seis y 36 meses.

Si bien el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) del Programa Nacional Cuna Más no tiene como objetivo que las usuarias se inserten en el ámbito laboral, sí genera efectos positivos en el empleo.

Detalló que uno de los objetivos específicos del estudio era identificar las motivaciones para convertirse en beneficiarias del SCD, también analizar las trayectorias laborales antes y después de tener un hijo; asimismo, evaluar la distribución del uso del tiempo en el trabajo remunerado y no remunerado en el hogar luego de dar a luz.

De otro lado, informó que la muestra se basó en 18 madres jóvenes beneficiarias del SCD de Cuna Más en cualquiera de sus tres modalidades, que son Centro Infantil de Atención Integral, Hogar de Cuidado Diurno y Centro de Cuidado Diurno.

Otros aspectos que se consideraron en el estudio fueron que las mujeres hayan trabajado antes del embarazo y de acceder a los beneficios del SCD; que trabajen en el sector informal o formal, incluyendo a quienes dejaron de laborar durante el confinamiento obligatorio; que las edades fluctuaran entre los 19 a 29 años; que sean residentes del distrito de Villa El Salvador; y también se consideró la información proporcionada por cinco cuidadoras del SCD de Cuna Más, con el objetivo de recaudar más información de ese servicio.

Como colofón del trabajo, la investigadora dijo que, si bien este programa tiene efectos positivos, falta un enfoque de género.

Por lo tanto, se recomienda una revisión de la Política Nacional de Igualdad de Género (2019), específicamente del Objetivo Prioritario 4, referido a garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres.

Agregó que se aconseja al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) revisar los lineamientos de

política de Cuna Más como parte de los cambios sociales y culturales en materia de género y en virtud de la actual de las mujeres peruanas.

Ello se señala porque, a pesar de estar insertas en el mercado laboral, las mujeres aún deben realizar actividades de trabajo doméstico no remunerado relacionadas con el cuidado de sus hijos, especialmente en los años previos al ingreso a los colegios.

“También es necesario articular con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que el servicio que brinda Cuna Más incorpore en sus lineamientos el enfoque de género; que se brinden talleres o capacitaciones para las madres jóvenes en temas como el de conciliar la vida laboral con la maternidad; y coordinar con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) el fomento de ferias laborales para las madres usuarias del SCD”, añadió.



Se aconseja al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) revisar los lineamientos de política de Cuna Más como parte de los cambios sociales y culturales en materia de género.”



Fuente: Andina

ENFOQUE DE GÉNERO

Para la investigadora principal del Departamento Académico de Economía de la PUCP, Janina León⁸, el estudio *¿Reinserción y permanencia en el mercado laboral con equidad de género?: Alcances y limitaciones del Servicio Cuidado Diurno de Cuna Más en las madres jóvenes de Lima* representa un trabajo muy interesante, junto a los otros dos estudios presentados, en términos de políticas sociales.

El regreso al mercado de trabajo y la permanencia en el mismo implica un desafío, que se hace más complicado en el caso de las jóvenes madres.

La comentarista destacó el planteamiento de Arrunátegui y Giesecke, considerando diversas motivaciones en las jóvenes madres que retornan al mercado de trabajo luego de tener un niño. La experiencia laboral antes de tener al bebé también puede afectar las posibilidades de volver a trabajar.

En general, como destacaron las autoras, las madres jóvenes enfrentan el problema de uso de su tiempo, entre el trabajo remunerado y el cuidado asociado a la crianza del bebé.

“Un primer comentario al respecto es que las mujeres enfrentaron este tipo de situaciones históricamente. Lo vemos en los países desarrollados, en los que la creciente participación de la mujer se acompañó de varios cambios en la sociedad, con el acondicionamiento de guarderías y nidos, [y se contaba con que] la innovación

técnica facilitara la crianza de los hijos, o en todo caso permitiera que continúen desarrollándose en esos otros aspectos”, expresó.

Dijo que, en el estudio, es interesante analizar por separado las dificultades para laborar, antes y después de la maternidad.

En su opinión, el trabajo es aún preliminar, y en términos conceptuales se debió considerar que hay diversos enfoques de género, y que la maternidad, el trabajo y el cuidado, efectivamente, afectan el uso del tiempo entre trabajo doméstico y el asalariado.

“Puede haber situaciones en que las mujeres deciden no trabajar; es decir, no hay que asumir *a priori* que toda aquella que tiene hijos y no



Las madres jóvenes enfrentan el problema de uso de su tiempo, entre el trabajo remunerado y la crianza del bebé.”

⁸Economista. Es doctora en Economía del Desarrollo, del Medio Ambiente y Agrícola por The Ohio State University. Profesora e Investigadora, actualmente es jefa del Departamento de Economía de la PUCP, y exdirectora académica de Planeamiento y Evaluación de la PUCP. Es consultora internacional en temas de desarrollo económico, microeconomía aplicada y políticas públicas. Cuenta con publicaciones sobre temas de mercados de trabajo, microempresas, informalidad, microfinanzas, inclusión financiera, educación superior, género, en Perú y América Latina. Tiene importante experiencia profesional en el sector público.

trabaja se debe a que no puede hacerlo. Sería conveniente considerar esta posibilidad en el análisis”, sentenció.

Tras felicitar a las autoras, consideró que resulta complicado analizar la creciente participación de la mujer joven madre por su papel en la sociedad, que requiere como correlato facilidades como el programa Cuna Más.

Comentó que el trabajo debió considerar otros estudios empíricos en diversas partes del mundo, con programas similares, para comparar los principales resultados y determinar cuánto de regularidad hay en los hallazgos que plantea el estudio en cuestión.

De otro lado, lamentó que este tipo de trabajos se enfrente la mayoría de las veces con la falta de información estadística representativa que permita más inferencias, y por eso, la necesidad de realizar estudios de profundidad.

“Se debe insistir metodológicamente en buscar más información para poder evaluar

otros escenarios y determinar en qué medida las inferencias que se plantean aquí se puedan verificar también en otros contextos”, precisó.

Insistió que, aunque relevantes, se debe tener cuidado con delimitar las deducciones que se proponen, porque se está ante un grupo observado particular. “Yo no le llamaría muestra porque no tiene ninguna selección, ni hay alguna aleatoriedad. El grupo de estudio fue escogido por las investigadoras, lo que no está mal, toda vez que las conclusiones se delimiten solo para dicha población o grupo analizado”.

Por ello, sugiere “no cometer el error de concluir y generalizar lo que encontramos en este grupo, como si también ocurriera con otras mujeres de Villa El Salvador, o a madres jóvenes del resto del país”.

Animó a las autoras a seguir con este estudio, para otros contextos, a fin de concluir sobre los alcances y límites de Cuna Más y su potencial para las jóvenes madres que vuelven al mercado de trabajo.

CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS

En opinión de la directora general de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Mercedes Arévalo⁹, es significativo exponer siempre las investigaciones de corte social que permiten a las instituciones, especialmente al Estado, reflexionar y ayudar a construir políticas.

Luego de saludar la relevancia del trabajo *En el otro extremo: ¿El Programa Qali Warma incrementa la incidencia del sobrepeso y la obesidad?*, se mostró satisfecha con los resultados de dicho estudio, que determinó una distorsión en el peso de los beneficiarios.

Destacó que los resultados, que se apoyaron en una metodología bien elaborada, muestran que realmente este programa está siendo adecuado, luego de haber sufrido una serie de cambios para que se mejoren todos los aspectos nutricionales y calóricos que deben recibir los niños, tanto durante sus primeros años hasta el nivel secundario.

“Se reforzó la calidad del producto y las formas de distribución en las ciudades, en las zonas rurales; en fin, todo esto es un programa que fue mejorando y construyendo con base en las experiencias y las investigaciones”, precisó.

El estudio, refirió, ayuda a institucionalizar el programa, mejorarlo “y, por supuesto, a que visualicemos un trabajo que lo hacemos intersectorialmente con los temas de salud y educación, para reforzar toda la organización y que llegue realmente un producto de calidad a los niños”.

La funcionaria se mostró también interesada en conocer un poco más de los resultados por estrato social, por regiones, lo cual debe plasmarse en el documento oficial; por ejemplo, cuál es el tamaño de la muestra y si fue significativa. Además, dijo, la muestra debe permitir que se determine si se requiere dictar una política teniendo en cuenta el impacto en diversas regiones del país.

⁹Magíster en Gestión de Servicios de Salud y candidata a maestra en Políticas Sociales, con diplomado en Género, Derechos e Interculturalidad. Fue directora ejecutiva en la Dirección de Promoción de Salud en el Ministerio de Salud. Es docente de posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es también autora del modelo de abordaje de promoción de la salud en el Perú, de manuales y artículos relacionados a prevención de la violencia, e investigadora en temas relacionados a violencia y problemas sociales. Actualmente, es directora general de la Dirección de Diseño, Articulación de las Prestaciones Sociales, en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

OBSERVACIONES

El profesor principal del Departamento Académico de Economía de la PUCP, Luis García¹⁰, hizo varias observaciones al trabajo *Los efectos de Pensión 65 en la salud de la tercera edad: una mirada acerca de cómo este programa puede contribuir a un envejecimiento saludable*.

Comentó que en la parte que se refiere a la relevancia de la investigación, los autores hacen referencia a las pensiones no contributivas, las que se deben financiar mediante impuestos y que podrían ser la solución en los países subdesarrollados, en los que no se tiene una gran cobertura de pensiones del tipo contributivo.

Se menciona que la informalidad ocasionó que muchas personas no alcancen un nivel previsional deseable, y que un grupo pequeño tenga realmente una pensión esperada.

“Lo que me preocupa es que se crea que la solución está en las PNC, porque en una economía con alto nivel de informalidad la recaudación también es baja y, por lo tanto, no

hay manera de financiar pensiones”, agregó.

Explicó que otro punto relacionado con las PNC es que, si bien no se menciona como objetivo central, el alcance del programa sea universal. “Al ser no contributivo, afectaría las decisiones de consumo, de ahorro o incluso hasta del cuidado de la salud; por lo tanto, sería oportuno repensar ese esquema”, indicó.

Se refirió además a la consecuencia sobre la salud autorreportada, en la que se refleja un impacto positivo. Por tratarse de una autopercepción de la persona, dijo que no podría ser un efecto placebo, dado que las personas beneficiarias de este programa saben efectivamente que reciben algo que los beneficia. Esto genera dudas respecto a si el método utilizado podrá controlar esa variable.

Reflexionó además sobre presentar como resultado el efecto del programa en las enfermedades crónicas, lo cual dijo no compartir debido a que lo ocurrido en la juventud no puede modificarse con Pensión 65.



¹⁰Licenciado en Economía por la PUCP y Ph.D. en Economía por la Georgetown University. Actualmente se desempeña como profesor e investigador principal del Departamento de Economía de la PUCP. Sus áreas de investigación son economía de la salud, economía del hogar y economía de la educación.