

Análisis de la implementación del programa “Juntos” en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*

Ramón Díaz, Ludwig Huber, Oscar Madalengoitia, Rafael Saldaña, Carolina Trivelli – IEP y Rosana Vargas y Ximena Salazar – UPCH



La realización de este estudio pudo constatar la efectividad de la logística y de la administración del programa respecto a la entrega monetaria.

Los Programas de Transferencias Condicionadas son un tipo de programa social que ha adquirido en la última década gran popularidad debido al éxito de sus resultados en distintos países, como México y Brasil. En estos programas, el Estado otorga un beneficio, en efectivo o en especies, a cambio de que la familia beneficiaria cumpla con ciertas condiciones. Con esto se busca llegar a dos metas principales: favorecer a los más pobres a través de las transferencias de dinero y, en un plazo más largo, aumentar el bienestar de la sociedad promoviendo mejoras en el capital humano,

«El programa “Juntos” representa una de las principales acciones en cuanto a políticas sociales y de mayor escala en cuanto a presupuesto y cobertura. Sin embargo, años después de haber empezado, aún no se tenía ningún estudio acerca de su funcionamiento y eficacia»

* Este estudio fue realizado gracias al apoyo del Observatorio de la Salud, del CIES, y de CARE - Perú. El Observatorio de la Salud y CARE - Perú no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son de responsabilidad exclusiva de los autores.

salud, educación y nutrición, beneficiando también a las futuras generaciones (Rawlings y Rubio 2003).

Con el deseo de lograr estos resultados en el Perú, nace en el año 2005 el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, “Juntos”, a fin de brindar apoyo a la población más vulnerable, en situación de pobreza extrema y exclusión, y prevenir así la transmisión intergeneracional de estas condiciones.

Para cumplir este fin, el Estado transfiere fondos a los Ministerios de Educación, de Salud y de la Mujer y Desarrollo Social, y otorga directamente una donación de 100 soles mensuales a un grupo de familias seleccionadas. Este dinero constituye un monto fijo, independientemente del número de personas y de la composición de la familia, por lo que es probable que en aquellas familias más numerosas o con un mayor número de adultos el impacto de la transferencia sea menor. Esta transferencia es entregada a través del Banco de la Nación más cercano o, en caso no exista una sucursal en la localidad, mediante empresas transportadoras que se acercan a las comunidades en los días de pago previamente establecidos y publicados.

Aunque los beneficiarios pueden disponer del dinero en la forma en la que consideren conveniente, esto se encuentra supeditado a una serie de condiciones establecidas, como la participación en programas de salud, educación, nutrición y desarrollo ciudadano, específicamente participar en programas de documentación en caso no cuenten con documentos de identidad. Los beneficiarios cuentan también con el apoyo de un grupo de promotores por distrito, actores clave que los acompañan y asesoran, además de realizar charlas de información y motivación, y verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas para poder seguir siendo parte del programa. Pasados cuatro años del inicio del programa, se evaluará si es que los beneficiarios han podido superar su condición de pobreza. Las familias que lo hayan logrado saldrán del programa, mientras que las demás serán reincorporadas pero con una donación 20% menor.

El programa “Juntos” representa una de las principales acciones en cuanto a políticas sociales y de mayor escala en cuanto a presupuesto y cobertura. Sin

embargo, años después de haber empezado, aún no se tenía ningún estudio acerca de su funcionamiento y eficacia. Con este propósito, además de contribuir a un mejor desempeño del programa, a fines del año 2007 CARE Perú y el Consorcio de Investigación Económica Social (CIES) convocaron a la realización del estudio "Análisis de desarrollo del Programa Juntos en tres regiones seleccionadas", cuyo objetivo general consistía en analizar el cumplimiento de los objetivos y evaluar la efectividad del programa en los departamentos de Huancavelica, Huánuco y Apurímac. Los distritos dentro de estos departamentos fueron elegidos por tener características observables similares, pero, a la vez, por ser diferentes en cuanto a la cantidad de hogares beneficiarios (proporción de beneficiarios).

El objetivo principal de este estudio es lograr una aproximación a las dinámicas que genera la ejecución del programa "Juntos" en zonas rurales a través del análisis del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios de "Juntos", el uso de las transferencias de libre disposición y los factores que favorecen o dificultan el funcionamiento del programa y el logro de sus objetivos. Asimismo, para evaluar la efectividad del programa se analizaron tres dimensiones distintas: la entrega de la transferencia monetaria a los hogares, el desarrollo de la oferta de servicios públicos en salud, educación e identidad, y el aprovechamiento de la transferencia en los hogares. La metodología utilizada se basa en las visitas de campo (realizadas entre enero y marzo de 2008) y la revisión de fuentes estadísticas secundarias públicamente disponibles. En este sentido el estudio no pretende ser una evaluación de impacto, sino una primera aproximación al funcionamiento y desempeño del programa en las regiones visitadas.

Cabe señalar que la efectividad o ineffectividad de este programa es un tema complicado, pues gran parte de los resultados de "Juntos" depende del funcionamiento y de la oferta de otros servicios públicos, como educación y salud, sectores que muestran una situación bastante precaria.

La realización de este estudio pudo constatar la efectividad de la logística y de la administración del pro-

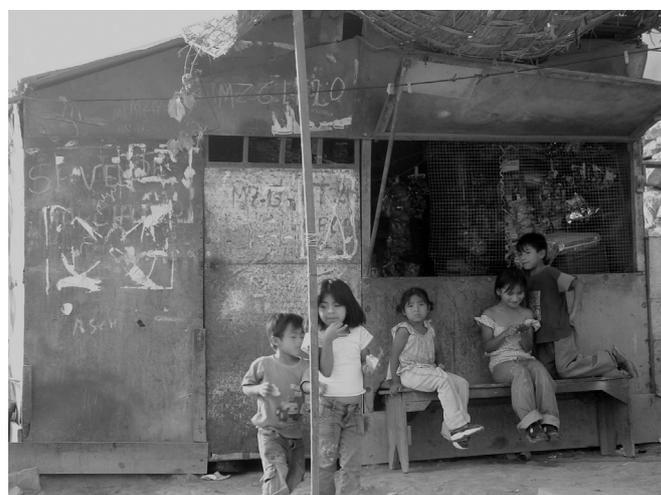
«Uno de los principales problemas que enfrenta el programa es la recopilación de información, la cual no solo es incompleta sino también cuestionable»

«"Juntos" busca aumentar de manera significativa la asistencia a la escuela, por lo que una de las condiciones es que los niños asistan por lo menos al 85% de las clases, algo que se cumple casi en su totalidad»

grama respecto a la entrega monetaria. Esta entrega se realiza de forma puntual, según los cronogramas publicados y coordinados con las autoridades comunales, y las familias beneficiarias conocen dónde y cuándo van a recibir las transferencias. Aquellos que viven en las zonas más alejadas de alguna sucursal de un Banco de la Nación van a recibir el dinero a través de las transportadoras, de modo tal que no se ven perjudicados.

Sin embargo, uno de los principales problemas que enfrenta el programa es la recopilación de información, la cual no solo es incompleta sino también cuestionable. Por ejemplo, en algunas localidades los criterios señalados no captan las particularidades de la región, o en las zonas más alejadas o de difícil acceso no se recoge información, motivo por el que estos hogares quedan fuera del padrón. Hubo también casos de ciudades que reportaron problemas limítrofes entre distritos, condición que impidió desarrollar el censo -insumo básico para seleccionar a los beneficiarios.

Por otro lado, se desconocen los criterios empleados para calificar a un hogar como beneficiario. Se reportaron casos en los cuales se validaron hogares que no necesariamente lo necesitaban, pero que ejercían una fuerte influencia en la comunidad, factor que los ponía por encima de aquellas familias



Se desconocen los criterios empleados para calificar a un hogar como beneficiario.

Foto CIES

más pobres. Se encontró también que algunas autoridades locales utilizan el programa “Juntos” con fines políticos, amenazando a la población con expulsarlos del programa si no siguen sus planteamientos, o empleando su poder para proteger a personas que no deberían ser beneficiarias. Sin embargo, esto sucede solo en los distritos más pequeños. A nivel macro no se ha observado evidencias de politización del programa.

Se considera que el programa “Juntos” sí ha conseguido y puede conseguir logros importantes, dentro de los cuales resalta la identificación de los beneficiarios con los objetivos del programa.

Uno de los objetivos del programa consiste en formar capital humano para la próxima generación, por lo que la educación juega un rol importante. “Juntos” busca aumentar de manera significativa la asistencia a la escuela, por lo que una de las condiciones es que los niños asistan por lo menos al 85% de las clases, algo que se cumple casi en su totalidad. Sin embargo, esto puede significar un problema para muchas escuelas locales que no están preparadas para afrontar esta demanda. Aunque los censos escolares muestran que no ha habido cambios importantes en los niveles de matrícula, sí existe un aumento en la matrícula respecto al año 2004, especialmente en las mujeres, por lo que las metas cuantitativas sí se cumplen.

En lo concerniente a la salud, se considera que sí se están cumpliendo las metas establecidas por “Juntos” de manera satisfactoria, lo que ha producido un acercamiento significativo entre la población más pobre y el sector salud, producto del aumento constante del número de beneficiarios que toma conciencia sobre la importancia de los servicios de salud. Entre estos se encuentran la vacunación y la desparasitación, la presencia de letrinas en la mayoría de las casas en zonas rurales, la importancia de los controles pre y postnatal, e incluso los partos institucionales, que no eran parte del programa.

Otra condición del programa fue el factor identidad. El programa “Juntos”, acompañado por un convenio con el Reniec, ha logrado brindar documentos de identidad a más de 80.000 madres en 14 departamentos intervenidos. También se ha encontrado un aumento en la inscripción de partidas de nacimiento, requisito para la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI). Sin embargo, existen aún personas que no pueden cobrar las transferencias por falta de DNI debido a problemas con la obtención de partidas de nacimiento, pues en décadas pasadas muchos registros fueron quemados en atentados



Foto CIES

En lo concerniente a la salud, se considera que sí se están cumpliendo las metas establecidas por “Juntos” de manera satisfactoria

terroristas. A pesar de que existe una posibilidad de obtener el DNI sin la partida de nacimiento mediante la inscripción en el registro civil de su localidad, el costo del trámite y del transporte resulta muy alto para algunas familias.

El estudio señala que la transferencia de “Juntos” constituye aproximadamente la quinta parte de lo que necesita una familia para salir de la pobreza extrema. Los 100 soles mensuales constituyen un porcentaje muy alto del ingreso, y permiten acceder a una mayor cantidad y diversidad de bienes, así como contribuyen al aumento de la producción agraria mediante la compra de abono para las chacras. Es así que el consumo fue otra de las características evaluadas para conocer el impacto del programa.

Aunque el análisis estadístico no revela mayores cambios en este ámbito, estos sí fueron observados durante el trabajo de campo. Este se encuentra ligado principalmente a la nutrición; existe un deseo de los beneficiarios por incluir insumos nutritivos a la dieta, ante lo cual se encontró que muchos beneficiarios ya no venden sus animales menores, sino que los usan para el autoconsumo, además de incluir en sus dietas otros alimentos como carne, huevos, frutas y verduras. Sin embargo, el impacto de la nutrición, medido por el peso y la talla, no muestra avances significativos en el tiempo del programa. De la misma forma, también se registró un aumento en el consumo de artículos de limpieza, aseo personal, útiles escolares, calzado y vestido de los niños.

A pesar de estos resultados, se ha encontrado que en estos ámbitos, específicamente en los de educación, salud e identidad, “Juntos” ha generado una carga

adicional que no se ha enfrentado de manera adecuada, pues la oferta de los servicios de estos sectores es precaria, tanto en recursos humanos como en infraestructura.

El sector educación no ha previsto ni respondido a los cambios que implica y demanda este programa y se hace evidente la muy baja calidad de la educación, la carencia de profesores, de material educativo y de infraestructura eficiente, de acuerdo a las necesidades locales. En algunos casos, la matrícula aumentó tanto que las escuelas no se daban abasto, y se originaron peores condiciones de aprendizaje para los alumnos, como hacinamiento o una menor atención del profesor.

Sin embargo, el panorama de la salud es mejor que el de la educación. En este sector existe una mayor demanda, y al ser las atenciones médicas retribuidas por el Seguro Integral de Salud (SIS), se generan mayores ingresos para cada centro de salud, condición que permite mejorar tanto el servicio brindado como las instalaciones, a pesar de que aún no se cuenta con los recursos necesarios para mejorar el servicio.

Finalmente, los esfuerzos del Reniec han contribuido a que se trabaje el tema de identidad. Sin embargo, obtener partidas de nacimiento puede aún resultar difícil, mediante, por ejemplo, errores en la inscripción, desaparición de las actas, generalmente en regiones que fueron víctimas de la violencia política.

En relación con las familias beneficiarias, existe entre estas una percepción de mejora, así como una reorientación de sus prioridades y recursos hacia el bienestar infantil. Esto último se puede apreciar en el aumento de asistencia de niños a la escuela, y en su menor participación en las actividades agrícolas. Esto les da a sus padres esperanza de que los hijos tengan un mayor nivel educativo, lo que les permitiría ser diferentes a ellos. También mencionan que su principal temor es "regresar a ser como antes", lo que es visto como un gran riesgo, pero también como un gran reto.

«La transferencia ha permitido que se aumente la capacidad de compra y de consumo de nuevos productos diferentes a los alimentos, como artículos de limpieza, higiene, prendas de vestir, entre otros»

«El programa "Juntos", acompañado por un convenio con el Reniec, ha logrado brindar documentos de identidad a más de 80.000 madres en 14 departamentos intervenidos»

Conforme se ha ido desarrollando el programa, se ha generado también una serie de resultados que no están relacionados de manera directa con sus objetivos originales. Dichos efectos colaterales son tanto positivos como negativos.

Efectos positivos:

- Desarrollo de los mercados locales. La transferencia ha permitido que se aumente la capacidad de compra y de consumo de nuevos productos diferentes a los alimentos, como artículos de limpieza, higiene, prendas de vestir, entre otros, motivo por el cual la venta en los mercados ha aumentado significativamente. También el cobro por transportadoras ha generado la articulación de pequeños mercados en las zonas más alejadas del país.
- Promotores multifuncionales. Actores clave para la efectividad del programa y para las beneficiarias, pues el desarrollo cotidiano del programa depende en buena parte de ellos. Además de su carga de trabajo, los promotores, generalmente por iniciativa propia, realizan talleres y capacitaciones para los beneficiarios del programa, que pueden incluir temas de diversa índole, como por



Foto CIES

En relación con las familias beneficiarias, existe entre estas una percepción de mejora, así como una reorientación de sus prioridades y recursos hacia el bienestar infantil.

ejemplo la violencia doméstica. Este contexto ha creado un espacio en el cual las mujeres se pueden reunir y conversar sobre sus experiencias.

- Empoderamiento de las mujeres de los hogares seleccionados. Ellas son quienes reciben la transferencia. Al respecto consideran que el dinero transferido les pertenece, por lo que son ellas mismas las que deciden la forma en la que lo deben administrar, teniendo presente que el dinero debe beneficiar principalmente a sus hijos. Las mujeres beneficiarias valoran la transferencia y mantienen un discurso respecto a su destino, incluyendo, por ejemplo, alimentos en la dieta diaria que antes no consumían. También se ha observado una disminución de la violencia familiar, pues de lo contrario podrían salir del programa.
- Bancarización. Más de 300.000 peruanos que no podían acceder a ningún servicio financiero son ahora clientes del Banco de la Nación, lo que marca el inicio de una nueva relación con el sistema financiero que no solo les abre nuevas oportunidades, sino que también es una forma de inclusión económica, es decir, que el Estado llegue a zonas más alejadas.

Efectos negativos:

- Conflictos locales. Al ser también una fuente de diferenciación, "Juntos" ha creado conflictos locales entre beneficiarios y no beneficiarios. Incluso se han reportado casos en los que estos conflictos han impedido que la selección de beneficiarios sea procesada de manera adecuada.
- Información incorrecta. Los intermediarios, como los empleados de las diferentes organizaciones

Foto CIES



No basta con decisiones a niveles macro, sino sobre todo a niveles regionales y locales, condición importante para que programas de este tipo se puedan desarrollar.

«Más de 300.000 peruanos que no podían acceder a ningún servicio financiero son ahora clientes del Banco de la Nación»

involucradas, brindan información incorrecta a los beneficiarios sobre la transferencia o las condiciones impuestas, e incluso las utilizan para su beneficio personal.

- Generalización de los problemas propios de la región. En los resultados de "Juntos" persisten aún muchos de los problemas propios de las mismas regiones, como el alcoholismo y la violencia familiar, situaciones que se generalizan con el programa. Por ejemplo, en algunas localidades se asocia el consumo de alcohol a la transferencia de dinero, específicamente, al no saber qué hacer con esta.

Si bien el programa muestra grandes avances, aún quedan retos por enfrentar que van más allá del diseño y aplicación del programa en sí. "Juntos" debe ser parte de una estrategia integral para la lucha contra la pobreza. No basta con decisiones a niveles macro, sino sobre todo a niveles regionales y locales, condición importante para que programas de este tipo se puedan desarrollar. Es por eso que es necesaria una mejora en la coordinación entre los diferentes sectores y programas del Estado relacionados con la lucha contra la pobreza, y no solo con aquellos relacionados al diseño del programa. Respecto a esto, se brindan algunas recomendaciones para mejorar la aplicación del programa.

Más y mejor coordinación a todo nivel

Sobre la base de lo anteriormente mencionado, se recomienda mejorar la coordinación a distintos niveles. Es importante generar pactos de alto nivel con los sectores involucrados que no se basen netamente en recursos o compromisos, sino que lleven una acción concertada y sean monitoreados públicamente. La coordinación con otros programas del Estado como el Mimdes o el Pronaa es igualmente importante, de forma tal que la información generada se pueda compartir y homogeneizar para elaborar evaluaciones y esquemas de coordinación.

Por ejemplo, una de las metas del programa es generar capital humano, para lo cual la educación es fundamental. Es por esto que se debería realizar coordinaciones conjuntas entre el sector educación



La heterogeneidad y las diversas realidades de los usuarios son un tema que el programa debería entender y responder.

y la comunidad educativa, para tomar acciones concretas que lleven a una mayor matrícula y permanencia en la escuela.

Por otra parte, resulta complejo monitorear los cambios en el consumo y en la nutrición, por lo que el programa debería diseñar de manera conjunta con el sector salud esquemas que brinden información relevante para un seguimiento específico.

En relación a la identidad, "Juntos" debería trabajar conjuntamente con las municipalidades para simplificar la obtención de las partidas de nacimiento, así como reducir costos y realizar campañas.

Mayor coordinación con las entidades con las que se trabaja

También se deberían aprovechar más las relaciones con las entidades del sector público con las que ya se trabaja, especialmente con el INEI y el Banco de la Nación, para lograr una mayor eficacia en el programa. Con el INEI se podría replantear el trabajo de recopilación y de información estadística y rediseñar de manera conjunta el sistema de recojo de información socioeconómica, de modo que se pueda hacer un seguimiento periódico o definir nuevos indicadores. Adicionalmente, se tendría que validar la metodología que permite incluir o no a un hogar pobre en el padrón de beneficiarios del programa.

Entender y responder a la heterogeneidad

La heterogeneidad y las diversas realidades de los usuarios son un tema que el programa debería

«Un desafío que "Juntos" deberá enfrentar en el corto plazo es el referido a los mecanismos de salida»

entender y responder. Si bien existen características compartidas, como los niveles de pobreza y el perfil de la población, cada lugar posee sus propias particularidades, desde cantidad de población e infraestructura, hasta problemas y necesidades. Es así que el programa debe tener mecanismos homogéneos que deben adecuarse a las características de las culturas, personal capacitado para desenvolverse adecuadamente en esa zona, así como un contenido de talleres y capacitaciones afines.

Evitar la politización del programa

El programa debe encontrar los mecanismos para evitar o disminuir la politización a nivel local. También se considera que mientras más información se tenga sobre el programa y cómo funciona se fortalecerá su legitimidad, para lo cual debe haber políticas de información transparente y consistente. Sobre todo se requiere mayor intercambio de información entre "Juntos" y las familias beneficiarias, pues en algunas localidades se ha encontrado que terceras personas o instituciones agregan condiciones a las ya establecidas.

Otra posible solución consiste en promover actividades de análisis y debate, así como recoger recomendaciones y hacer pública toda la información sobre el programa mediante canales de comunicación fluida entre el nivel central del programa y los Gobiernos Regionales, para evitar la politización y la corrupción.

Mecanismos de salida

Finalmente, un desafío que han atravesado diversos programas de transferencia monetaria en diversos países y que "Juntos" deberá enfrentar en el corto plazo es el referido a los mecanismos de salida. Luego de cuatro años las familias beneficiarias no habrán logrado un cambio sustancial en su situación, por lo que se deben determinar indicadores claros y concretos que señalen qué beneficiarios continuarán en el programa y cuáles recibirán menos dinero o saldrán.