

Midiendo el impacto de los programas sociales en sus beneficiarios



FOTO: Agustín Portolano S.

César del Pozo, investigador del Centro Bartolomé de las Casas, señala que si bien hay evidencia positiva del programa Juntos sobre las madres usuarias, ellas perciben un mal servicio de salud, pues no hay personal del Minsa que sepa hablar quechua u otros idiomas. Laís Gray, de Macroconsult, asegura que conocer el nivel de ingreso que hace que las familias de Juntos sean indiferentes entre ingresar o salir de este programa es clave. José María Rentería, del IEP, explica que para las mujeres usuarias de Cuna Más, acceder al programa les permite buscar trabajo, mejores empleos o laborar por más horas.

¿Cómo los programas sociales impactan en la vida de sus beneficiarios y beneficiarias? Este espacio analizó, desde las diferentes perspectivas de tres investigaciones, el programa de transferencias monetarias condicionadas Juntos y el servicio público de cuidado infantil diurno Cuna Más. Los resultados son muy importantes para optimizar su eficiencia y alcance.

El estudio *¿Beneficios o perjuicios para las mujeres? Cómo el programa Juntos afecta a las mujeres usuarias*, elaborado por César del Pozo y Ligia Alencastre, investigadores del Centro Bartolomé de las Casas (CBC), buscó estimar los efectos de Juntos en el bienestar de las mujeres usuarias.

Del Pozo explicó que este programa social opera principalmente

en áreas rurales y que entrega estímulos monetarios a 824 000 hogares a nivel nacional (S/200 bimensualmente). Su operatividad se soporta en mujeres: son 773 587 las beneficiadas que administran los nuevos ingresos, y son responsables de cumplir con las condiciones establecidas para recibir el beneficio. Estas condiciones consisten en que sus hijos vayan a la escuela y a sus controles de salud.

1/ La mesa de investigación "Programas sociales y de género" fue coorganizada con Macroconsult y tuvo como expositores a César del Pozo, del Centro Bartolomé de las Casas (CBC); Chris Boyd y José María Rentería, del Instituto de Estudios Peruanos (IEP); y Laís Gray, de Macroconsult. El moderador fue el economista Elmer Cuba, socio principal de esa consultora. Los comentarios estuvieron a cargo de Norma Correa, de la PUCP, y Juan Manuel García Carpio, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

“El hecho de que muchas mujeres hayan entrado al programa Juntos les ha permitido controlar dinero en efectivo por primera vez y ha elevado la confianza en ellas mismas”.

La investigación contó con un componente cuantitativo y otro cualitativo. En el componente cuantitativo, la metodología buscó detectar impactos atribuibles a Juntos en indicadores vinculados a la salud de las madres, el acceso a la información, indicadores laborales, decisiones reproductivas, exposición a episodios de violencia, relaciones de género intrafamiliar, entre otros.

Para las estimaciones, se usó la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes) para los años 2004-2014, y se trabajó con mujeres beneficiarias y no beneficiarias de Juntos.

La parte cuantitativa fue complementada con una exploración cualitativa que consistió en 10 entrevistas semiestructuradas a mujeres en Tambobamba (Apurímac) y Ocongate (Cusco). Sumado a ello, se realizó un grupo focal con 20 gestores locales de la unidad territorial Cusco del programa Juntos.

Los resultados de las estimaciones realizadas fueron los siguientes:

- Juntos habría inducido la participación en controles prenatales en 9,4 puntos porcentuales.
- Juntos habría incrementado la escucha de radio en cuatro puntos porcentuales.
- Juntos habría impactado positivamente en el uso de métodos anticonceptivos entre cinco y 12 puntos porcentuales.
- No se encontró evidencia significativa sobre efectos en la participación laboral femenina.

De acuerdo con el investigador, el hecho de que muchas mujeres hayan entrado al programa les ha permitido controlar dinero en efectivo por primera vez y ha elevado la confianza en ellas mismas.

No obstante, Del Pozo indicó que las usuarias del programa perciben un mal servicio de salud, pues no hay personal del Ministerio de Salud (Minsa) que sepa hablar quechua u otros idiomas, por lo que hay serios límites para interrelacionarse adecuadamente con ellas.

En conclusión, si bien esta investigación muestra evidencia positiva del programa Juntos sobre las madres, revela la necesidad de una mayor capacitación del personal de salud, y de una mayor articulación del programa con los sistemas de salud y de educación.

“Las usuarias del programa (Juntos) perciben un mal servicio de salud, pues no hay personal del Ministerio de Salud que sepa hablar quechua u otros idiomas, por lo que hay serios límites para interrelacionarse adecuadamente con ellas”.

LA EXPERIENCIA DE CUNA MÁS

En esta mesa también se presentó la investigación *Economía del cuidado, desigualdades de género y participación en el mercado: el caso de Cuna Más*, de Chris Boyd y José María Rentería, investigadores del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y del Ministerio de Educación, respectivamente.

El objetivo del estudio fue identificar el efecto del programa social

de cuidado diurno infantil Cuna Más sobre los resultados laborales de las madres de niños usuarios, caracterizar a las poblaciones beneficiarias y establecer diferencias entre las poblaciones que acceden a Cuna Más y las que no. Una de las hipótesis del estudio fue que el cuidado infantil diurno público tiene efectos positivos sobre el empleo de las madres y sus condiciones en el mercado laboral.

José María Rentería explicó que existen severas disparidades de género en el Perú. Por ejemplo, 29% de mujeres no cuentan con ingresos, mientras que esta proporción es de 12,5% en los hombres. La tasa de actividad en los hombres es de 81% y de 62% para las mujeres. Sumado a ello, el investigador precisó que las mujeres realizan 40 horas de trabajo no remunerado semanalmente, a diferencia de los hombres, que realizan 16 horas.

En este escenario, los servicios de cuidado gratuito a infantes pueden tener importantes efectos sobre las mujeres y su situación de pobreza, pues en tanto liberan recursos de tiempo, ofrecen incentivos a trabajar o a trabajar más horas (en caso estén dentro del mercado laboral).

Esta investigación contempló dos componentes, uno cuantitativo y otro cualitativo. En el primero, se utilizó información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2014-2016, InfoMidis y otras bases de datos con el fin de comparar hogares usuarios y hogares similares no usuarios del servicio.

Los resultados revelaron que las usuarias muestran una tasa de ocupación mucho más alta (78%) que el promedio nacional (58%). Según el método *entropy balancing*, el efecto del programa Cuna Más sobre la condición de ocupación de las madres se ubicaría alrededor del 14%. Además, el programa logró que este grupo de mujeres accediera más a empleos informales en

el sector formal, sin cambios en el número total de horas trabajadas (remuneradas o no).

En el componente cualitativo, se realizaron entrevistas a hogares usuarios del programa (mujeres y varones, por separado), hogares exusuarios y hogares que nunca lo han sido; y grupos focales con cuidadoras de los centros Cuna Más. Los tres distritos elegidos (Carabayllo, Chivay y Bagua) tenían un nivel de pobreza promedio, distintos tipos de Cuna Más y no tenían presencia del programa Juntos para poder aislar su efecto.

La investigación encontró que los hogares usuarios son los que logran ajustarse al horario de Cuna Más y los que no tienen otra oferta de cuidado durante el día. Entre las razones, para no acceder a un centro Cuna Más, el machismo fue mencionado como una causa. Entre otros hallazgos, se identificó que los hombres de hogares usuarios no percibían que las labores del hogar que realizaban disminuyeran por el programa. En contraste, para las

“El efecto del programa Cuna Más sobre la condición de ocupación de las madres se ubicaría alrededor del 14%. El programa logró que este grupo de mujeres accediera más a empleos informales en el sector formal, sin cambios en el número total de horas trabajadas (remuneradas o no)”.

mujeres usuarias, acceder al programa les permitió buscar trabajo, acceder a mejores empleos o laborar por más horas.

Como recomendación, la investigación sugiere un análisis de demanda para potenciar tanto el servicio como la participación laboral. En las comunidades visitadas menos pobladas, se observó exceso de cupos, mientras que en las más pobladas, había exceso de

demanda para acceder al programa. Finalmente, a partir del estudio, se sugiere flexibilizar tanto las edades de admisión y salida de los niños, como los horarios de atención de los centros.

JUNTOS Y LA ‘GRADUACIÓN’ DE SUS BENEFICIARIOS

Finalmente, se presentaron los avances de la investigación *¿Cuándo sería oportuno graduar a los hogares de Juntos?*, de los investigadores Álvaro Monge, Yohnny Campana y Laís Grey, de Macroconsult. Las principales preguntas de investigación se relacionaron con dos puntos: (i) determinar si existe un nivel de ingresos crítico que hace indiferente a un hogar participar o no en el programa Juntos; (ii) en cuánto tendría que crecer el ingreso autónomo de los beneficiarios de Juntos para que dejen de participar voluntariamente del programa. El objetivo fue estimar el nivel de ingreso crítico asociado a partir del cual los beneficiarios de



Norma Correa, investigadora de la PUCP, sostiene que los hallazgos de las tres investigaciones presentadas deben ser debatidos más ampliamente, a la luz del conocimiento disponible sobre el comportamiento de los usuarios de programas sociales y productivos en el contexto peruano.

Juntos son indiferentes, entre salir o quedarse en el programa.

De acuerdo con la economista Laís Grey, en Perú no hay lineamientos concretos que definan la 'graduación' o salida de la población beneficiaria, aun cuando se trate de una necesidad que permita mejorar su gestión. Diversos investigadores, e incluso el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), plantean que el programa Haku Wiñay (HW) puede representar el mecanismo de 'graduación'. Así, los hogares beneficiarios de Juntos (en condiciones de salida) podrían transitar hacia HW, potenciar sus capacidades y generar ingresos autónomos que reemplacen las transferencias monetarias del programa. Sin embargo, no es claro que esto sea suficiente. Por ejemplo, la evidencia encontrada por Javier Escobal, investigador de Grade, revela que HW generaría impactos del 8% en los ingresos de los beneficiarios, porcentaje que incluso es menor que el valor

de la transferencia suministrada por Juntos, que es de 12%, aproximadamente. Conocer el nivel de ingreso que hace que las familias de Juntos sean indiferentes entre ingresar o salir del programa es clave.

Para estimar esto último, los investigadores elaboraron modelos que expliquen la probabilidad de que un hogar beneficiario en un año base deje el programa al año siguiente, condicionado a su nivel de ingreso (aproximado por el gasto per cápita), y la probabilidad de que un hogar no beneficiario en un año base ingrese al programa al año siguiente, condicionado también a su nivel de ingreso (aproximado por el gasto per cápita). El supuesto que subyace en las estimaciones es que existe un comportamiento de demanda del programa que depende de los costos y beneficios que los usuarios perciben, además de sus niveles de ingreso.

Entre los principales hallazgos, encontraron que la transición entre estados de participación en Juntos

sí depende del ingreso del hogar. La probabilidad de salida es mayor cuando el ingreso del hogar es más alto y viceversa. Esto —explica Grey— revela un comportamiento de demanda del programa.

Asimismo, el rango estimado a partir del cual la probabilidad de entrada es igual a la de salida del programa es de entre S/327 y S/383 per cápita. Siendo así, y descontando la suma financiada por Juntos, entonces cualquier programa alternativo que lo supla debería generar impactos del orden de 16% en términos del gasto per cápita. "Con ello, voluntariamente, los hogares optarían por este segundo programa en lugar de Juntos", explicó Grey. La comparación de esta magnitud con el estimado de impacto de HW, por tanto, parece sugerir que este último aún no ha logrado madurar lo suficiente como para constituirse en un programa de 'graduación' adecuado, al menos bajo la definición presentada por los autores.

COMENTARIOS

Norma Correa Aste, docente de la PUCP e investigadora principal en Políticas Públicas, Desarrollo y Cultura

Si bien es necesario que avancemos en una agenda de metodologías mixtas para mejorar nuestra comprensión sobre los impactos de las políticas públicas en la sociedad y en la economía, la evidencia cualitativa no debe usarse únicamente como un apoyo secundario para las hipótesis de los autores o como un mero contexto para las cifras. Existe un prejuicio que sostiene que los datos cualitativos son de menor valor y rigor que los datos cuantitativos, el cual debe eliminarse de nuestra academia. Los hallazgos de estas tres investigaciones deben ser debatidos más ampliamente, a la luz del conocimiento disponible sobre el comportamiento de los usuarios de programas sociales y productivos en el contexto peruano.

Juan Manuel García Carpio, director general de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)

Es importante trabajar una línea de investigación relacionada a las dificultades que enfrentan los más pobres para cumplir con las corresponsabilidades en Juntos, puesto que algunas familias llegan a gastar montos considerables como S/40 o más en traslado para el cobro, lo cual disminuye el beneficio neto del programa. Desde su creación, se ha estado posponiendo la implementación de reglas de 'graduación' de Juntos, por lo cual es necesario identificar el mejor momento a partir de estudios específicos que tomen en cuenta el rol de programas complementarios como Haku Wiñay.