

Abril 2012

Niños del  
Milenio

Información para el desarrollo



# Boletín

de políticas públicas sobre infancia

5



Giancarlo Shibayama / Niños del Milenio

## Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio

**E**l estudio Niños del Milenio investiga los determinantes y consecuencias de la pobreza infantil durante un periodo de quince años en cuatro países en desarrollo -Etiopía, India, Perú y Vietnam-, mediante el seguimiento a dos grupos de niños y niñas: uno conformado por 2000 niños que tenían entre 6 y 18 meses de edad en el año 2002, cuando fueron inscritos y visitados por primera vez, y otro de alrededor de 700 niños que tenían entre 7 y 8 años en ese mismo año. La segunda y tercera vez que se les visitó fue en 2006 y 2009, respectivamente.

Este boletín resume un análisis que aprovechó la información de la primera ronda de encuestas (2002) del estudio Niños del Milenio, previa al inicio de JUNTOS (2005), para evaluar el impacto que dicho programa tiene sobre un grupo de niños de la muestra que se beneficia de esta Transferencia Monetaria Condicionada (TMC). Para ello, dichos niños fueron comparados con otro grupo de niños

-también de la muestra de Niños del Milenio- pero no participantes de JUNTOS. El contraste se hizo empleando la base de datos del estudio que, por su riqueza informativa, permite contar con diversos indicadores de bienestar infantil: salud, nutrición, logros escolares, uso del tiempo, entre otros.

Se advierte, a través de este análisis, que la transferencia de dinero por sí sola no propiciará un mayor desarrollo infantil si no es complementada con una mejora de la oferta y la calidad de los servicios de salud y educación que los niños reciben. Asimismo, se reconoce la importancia de tener en cuenta, más allá de los resultados positivos del programa, sus efectos no deseados para el hogar o para algunos de sus miembros. Se espera, a través de los hallazgos obtenidos, que este boletín aporte al debate público sobre la pertinencia de los programas de TMC en el Perú.



Los programas de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) se han expandido por casi todos los países de América Latina, incluido el Perú, durante las últimas dos décadas, lo que se ha prestado para que sean estudiados ampliamente -para una revisión detallada consultar a Fiszbein y otros (2009). En la mayoría de los casos, los impactos asociados con el cumplimiento de las condicionalidades han mostrado ser positivos, mientras que los efectos de largo plazo han evidenciado resultados menos concluyentes. Un número importante de estos programas han tenido líneas de base y grupos de control<sup>1</sup> y han sido evaluados con grupos de comparación adecuados, lo que ha permitido estimar con precisión sus impactos en variables claves como desnutrición crónica o logros educativos.

Sin embargo, tal como señala Gaarder y otros (2010), muy pocos programas de TMC han logrado explorar las relaciones causales que subyacen a la intervención, y que podrían ayudar a comprender cómo y por qué estos programas funcionan. Asimismo, solo algunos han identificado bajo qué condiciones sus efectos positivos podrían ampliarse. Sin un entendimiento adecuado de estas relaciones es difícil brindar recomendaciones a los Gobiernos sobre intervenciones complementarias que busquen incrementar la efectividad de las TMC, o sugerir cambios en el monto de las transferencias, en el esquema de salida del programa de parte de los beneficiarios, conocido también como graduación, entre otros.

El programa de TMC JUNTOS es uno de los programas sociales más importantes que se viene desarrollando en el Perú (con más de 600,000 beneficiarios) y es un componente clave de la estrategia CRECER, que agrupa programas destinados a reducir la pobreza y la desnutrición infantil. Desafortunadamente, como ocurre con muchas otras grandes intervenciones ejecutadas en el país, su diseño inicial careció de un sistema adecuado de evaluación de impacto puesto que no incluyó ni una línea de base ni un grupo de control. Ello impide que se tengan mediciones más precisas sobre su impacto.

Muy pocos programas de Transferencia Monetaria Condicionada han logrado explorar las relaciones causales que subyacen a la intervención, y que podrían ayudar a comprender cómo y por qué estos programas funcionan.

## Niños del Milenio



Información para el desarrollo

Este boletín de políticas públicas sobre infancia -dividido en cinco secciones- resume un análisis del programa JUNTOS con información de un grupo de niñas y niños beneficiarios que, a su vez, son seguidos por el estudio Niños del Milenio. En la primera sección se presentan los hallazgos de otras investigaciones sobre el impacto de dicho programa, evidencia que es aún limitada y escasa, lo que amerita trabajar más en este tema. En la segunda sección se describen los criterios que se usaron para identificar a los hogares beneficiarios de JUNTOS. Luego, se detalla el procedimiento de selección del grupo de niños inscritos en el estudio Niños del Milenio -que son simultáneamente beneficiarios de Juntos- para contrastarlo con otro grupo de niños, también de la muestra pero no participante del programa. En la tercera sección se muestran los resultados de esa comparación en ciertos indicadores relevantes para el niño y su hogar. En la cuarta sección se exploran algunos efectos de largo plazo de JUNTOS en los niños, contrastando dichos indicadores entre las tres rondas de encuestas del estudio. Adicionalmente, se analiza la heterogeneidad de los impactos de JUNTOS, poniendo atención en dimensiones clave como género, origen étnico, educación y tiempo de participación en el programa. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas sugerencias para las políticas públicas.



JUNTOS tiene dos objetivos principales: (i) en el corto plazo, busca reducir la pobreza transfiriendo a los hogares un monto mensual de 100 nuevos soles; y (ii) en el largo plazo, apunta a detener la transmisión de la pobreza entre generaciones a través del desarrollo de capital humano, el incremento de la tasa de asistencia a la educación primaria, la disminución de los índices de deserción y trabajo infantil y el aumento de la utilización de servicios de salud (orientados a reducir la desnutrición infantil, la morbilidad y mortalidad materna e infantil, así como aumentar la atención especializada durante el parto). La condicionalidad del programa incluye: a) para niños menores de 5 años: controles de salud, vacunación completa, suplementos de hierro y vitamina A y exámenes parasitarios; b) para niños entre 6 y 14 años: asistencia escolar al menos al 85% del año escolar; y c) para mujeres embarazadas o en periodo de lactancia: chequeos prenatales y postnatales.

La evidencia del impacto de JUNTOS es bien restringida. Perova y Vakis (2009), por ejemplo, han mostrado que el programa habría tenido un efecto moderado en reducir la pobreza e incrementar tanto el ingreso como el consumo. Asimismo, dichos autores señalan que existiría algún aumento en el uso de servicios de salud tanto para los niños como para las mujeres. Los impactos de JUNTOS son visibles principalmente en las etapas de transición educativa, lo que aseguraría que los niños empiecen y terminen su educación primaria. Empero, a pesar de que algunos de los efectos parecen promisorios, es importante resaltar que el análisis de Perova y Vakis (2009) es limitado debido a la base de datos empleada, esto es, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Los autores no utilizan información longitudinal para evaluar los escenarios previo y posterior de los niños intervenidos (tratados) ni de los niños que no participan del programa (contro-





Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

les). Debido a ello, los impactos identificados dependen de manera crítica del emparejamiento realizado entre los niños beneficiados por JUNTOS y los potenciales controles.

Por su parte, Sánchez y Jaramillo (2011) utilizan la Encuesta Nacional Demográfica y de Salud (ENDES) de los años 2005, 2007, 2008 y 2009 para obtener un estimador de diferencias-en-diferencias<sup>2</sup> que compara el cambio en el nivel promedio de malnutrición observado en los distritos beneficiados por el programa JUNTOS, antes y después del programa, así como el cambio análogo durante el mismo periodo en aquellos distritos que, no siendo intervenidos por el programa, sean comparables<sup>3</sup>. Los resultados de estos autores sugieren que, aunque los niveles de desnutrición crónica se han reducido en los distritos beneficiados por el programa JUNTOS, las disminuciones no son estadísticamente distintas a las que se registran entre niños comparables ubicados en distritos no intervenidos por el programa. Los mismos investigadores reconocen que, aunque en promedio no se re-

gistra evidencia positiva que se pueda atribuir al programa, sí existiría algún efecto positivo para los niños con desnutrición crónica severa o subgrupos específicos de niños (como niños con madres relativamente más educadas).

Jones y otros (2007) llevan a cabo una investigación cualitativa en dos comunidades de Ayacucho. Las autoras discuten el impacto del programa sobre la pobreza infantil, así como los cambios en la dinámica al interior de los hogares y de las comunidades estudiadas. Según el estudio, los hogares beneficiados por JUNTOS tienden a consumir una dieta rica en proteínas, así como asistir con mayor frecuencia a los servicios de salud preventiva. Asimismo, invierten más en mejorar sus viviendas y en la compra de animales menores; mientras que las tasas de matrícula y asistencia escolar de sus hijos muestran incrementos. La distribución del uso del tiempo de los miembros del hogar también se habría modificado: un aumento de la carga de trabajo de las mujeres que no cuentan más con el apoyo de sus hijos en las tareas domésti-



cas y agrícolas, así como un mayor interés de los varones en el desempeño escolar de sus hijos. Finalmente, los índices de violencia al interior del hogar habrían disminuido, al mismo tiempo que el poder de negociación e independencia económica de las mujeres se habría incrementado.

Alcázar (2009) compara también dos distritos en Ayacucho: uno con presencia de JUNTOS y otro en el que el programa aún no ha sido implementado. La autora muestra que las deficiencias en la oferta de servicios en áreas donde JUNTOS está operando son claves para explicar el bajo o nulo impacto del programa en variables importantes. Aunque parece haber cierta presión proveniente del lado de la demanda -de los nuevos usuarios de los servicios- para exigir una ampliación de la oferta, la cantidad de recursos del Estado para incrementarla ha sido limitada, por lo que es difícil encontrar impactos importantes.

Streuli (2010), usando un análisis cualitativo de 49 niños entre las edades de 6 y 14 años, presenta evidencia sobre niños que asisten regularmente a la escuela, así como a sus controles de salud, aspectos que básicamente son las condicionalidades del programa. De acuerdo a dicha investigación, el programa JUNTOS también estaría permitiendo que algunas familias inviertan en actividades productivas, como la labranza y la agricultura a pequeña escala, lo que multiplicaría la transferencia inicial de dinero recibida.


Dicho estudio evalúa también el efecto de JUNTOS en las relaciones sociales, así como en las percepciones de las madres y niños beneficiarios. Un hallazgo clave en esta área es que tanto los niños beneficiarios como los no beneficiarios tienden a asociar a JUNTOS con un programa para “mamá”, y no para niños (Streuli, 2010). Adicionalmente, hay una tendencia a reforzar los roles tradicionales de las mujeres en el cuidado de los niños, mientras que la figura paterna se consolida como la responsable de obtener los ingresos. Streuli (2010) muestra alguna evidencia de que los niños pueden estar siendo afectados por el programa a través de resultados no esperados. Por ejemplo, los niños se sienten más presionados para desempeñarse mejor en la escuela. La autora entrevista también a las madres y encuentra que la distribución de las tareas dentro del hogar puede haberse modificado, de forma tal que se esté liberando a los niños parcialmente de responsabilidades laborales para asegurar que asistan a la escuela.

Finalmente, la evidencia presentada por Díaz y otros (2009) sugiere que los beneficiarios pueden emplear el ingreso adicional que reciben para modificar sus hábitos alimenticios. Asimismo, los autores sugieren que aquellos que reciben JUNTOS pueden ser menos propensos a vender sus animales pequeños (pollos, ovinos, cabras, entre otros) y destinarlos más bien al autoconsumo. De forma consistente, según los mismos investigadores, productos como carne, huevos, frutas y vegetales estarían incrementando su importancia relativa en la dieta de los hogares. Estas modificaciones en la conducta alimentaria se basan en la evidencia de algunos casos pero requieren ser confirmados.

Adicionalmente a estos estudios, JUNTOS ha encargado algunas consultorías sobre el diseño de estrategias de graduación (Alcázar, 2010) o la complementación de la TMC con el acceso a servicios financieros (Trivelli y otros, 2011), cuyos resultados implican que existe una importante heterogeneidad de impactos del programa.

Como señala este resumen, la evidencia de los efectos que las transferencias de dinero vinculadas a JUNTOS pueden estar teniendo en los niños y hogares beneficiarios es aún muy reducida. Los hallazgos cualitativos importantes no han sido complementados con suficientes evaluaciones cuantitativas de impacto, de tal forma que se mejore el entendimiento sobre los impactos positivos de JUNTOS. Resta comprender los efectos que no pueden darse debido a la falta de intervenciones complementarias, así como está pendiente que se evalúe si existen resultados negativos no deseados, los que deberían ser enfrentados para mejorar la eficacia del programa.

Este documento aprovecha que el estudio internacional Niños del Milenio es de largo plazo -naturaleza longitudinal de la base de datos- para comprender mejor los efectos del programa JUNTOS. Así, el trabajo busca evaluar algunos de los impactos heterogéneos que este programa de TMC está teniendo en la población rural infantil que es parte de la muestra del estudio Niños del Milenio. Esta es una investigación que se lleva a cabo durante quince años en cuatro países -Etiopía, India (estado de Andhra Pradesh), Perú y Vietnam-, cuyo objetivo es mejorar el conocimiento de las causas y consecuencias de la pobreza infantil, así como examinar cómo las políticas económicas y sociales afectan el bienestar de los niños. Sus resultados se brindan a la academia, los



El porcentaje de hogares de este grupo de niños entrevistados que tenían acceso al programa JUNTOS en la segunda ronda (2006) es de 7,3%, cifra que se incrementa considerablemente en la tercera ronda (2009) a 18,4%.

Gobiernos y la sociedad civil para que sea empleados en las políticas públicas vinculadas a la niñez. Niños del Milenio sigue a dos grupos en el Perú -también llamados cohortes-: un grupo de 2000 niños que tenían entre 6 y 18 meses de edad en 2002 cuando fueron inscritos y visitados por primera vez, y otro grupo de alrededor de 700 niños que tenían entre 7 y 8 años en ese mismo año. Se les visitó en una segunda ocasión entre fines del 2006 e inicios del 2007, mientras que la tercera visita fue a fines del 2009. Las siguientes visitas están programadas para 2013 y 2016.

Como se mencionó líneas arriba, dada la ausencia de un marco completo de evaluación de impacto de JUNTOS, es claro el beneficio derivado de utilizar la base de datos del estudio Niños del Milenio, cuya primera ronda (2002) coincide con la etapa previa al lanzamiento del programa (2005). Esto asegura que se puedan comparar el impacto del programa JUNTOS en dichos niños antes y después de la intervención. Se eligió para la presente evaluación al grupo de niños de la cohorte menor. El porcentaje de hogares de este grupo de niños entrevistados que tenían acceso al programa JUNTOS en la segunda ronda (2006) es de 7,3%, cifra que se incrementa considerablemente en la tercera ronda (2009) a 18,4%.

### Identificando grupos de tratamiento y control

JUNTOS no tiene una línea de base que permita identificar la situación de los beneficiarios antes de la intervención, así como carece de un grupo de control que posibilite distinguir el efecto atribuible al programa respecto a cambios comunes en las tendencias. En este sentido, una base de datos complementaria como la del estudio Niños del Milenio facilita la evaluación apropiada de sus impactos. El estudio recoge información sobre el desarrollo infantil, así como una variedad de factores que afectan el bienestar de los niños con una

muestra representativa de niños peruanos nacidos entre 1994 y 2002.

Para identificar los niños que no han sido beneficiados por JUNTOS y que pueden ser comparados con los niños que sí están inscritos en JUNTOS, necesitamos conocer el tipo de beneficiarios de JUNTOS. La idea es simular lo que habría ocurrido en caso el programa nunca se hubiera puesto en marcha, para lo que se hace necesario aislar el efecto de la propia intervención de otros factores. Así, se identifican aquellos niños de la muestra de Niños del Milenio que, a la fecha de esta evaluación, aún no habían sido cubiertos por el programa, es decir, el “grupo de control”. Estos niños son comparados con la población que sí recibe la intervención y a la que se denominará “grupo de tratamiento”. Ambos grupos son similares en todas sus características excepto en que este segundo sí participa en el programa JUNTOS.

La regla de identificación de beneficiarios del programa consta de dos etapas. En la primera etapa, denominada “focalización geográfica”, se seleccionan los distritos que son considerados “pobres extremos” a través de la construcción de un índice de pobreza. En la segunda etapa, llamada “focalización individual”, se ejecuta un censo para identificar los beneficiarios del programa, tomando en cuenta las características socioeconómicas y demográficas de los hogares.

### Construyendo el escenario alternativo para identificar al grupo de control

A pesar de que el programa JUNTOS empezó en cuatro de las regiones más pobres del Perú y luego fue expandido a diez regiones adicionales, existen otras regiones del país que tienen características similares y en las que JUNTOS no se ha expandido. Es decir, es posible encontrar distritos dentro de regiones no seleccionadas que cumplen con el criterio usado para la focalización geográfica. Comparando regiones seleccionadas y no seleccionadas en términos de indicadores claves de pobreza, se puede apreciar que en algunos casos, como el de Ayacucho, la región más pobre, 38% de sus distritos no son cubiertos por JUNTOS. Por otro lado, algunas regiones como Arequipa no han sido consideradas por el programa hasta el momento, aunque numerosos distritos de ella están localizados en la región andina y comparten fronteras con regiones muy pobres como Ayacucho o Apurímac. En

otros casos, partes importantes de la región Amazonas o la totalidad de la región San Martín no han sido incluidas en las primeras etapas del programa.

Considerando el marco muestral de Niños del Milenio<sup>4</sup> nos interesa identificar distritos que actualmente no son beneficiarios de JUNTOS, pero que son elegibles para ser cubiertos por el programa, de acuerdo a la regla de selección actual. Además, interesa identificar a los niños que viven en esos distritos y que son individualmente elegibles, según la regla de focalización individual mencionada líneas arriba. Sin embargo, es importante reconocer que no todos los niños/hogares potencialmente elegibles pueden ser considerados como un grupo de control válido. Los niños pueden vivir en hogares cuyas características difieran de las características pre-tratamiento de aquellos beneficiados con el programa. Como se puede ver en las columnas 1 y 2 del **cuadro 1**, los niños calificados como potenciales controles y los niños beneficiados por JUNTOS en la muestra de Niños del Milenio difieren

en importantes características, tales como la altitud del centro poblado donde viven, el tamaño del hogar, la riqueza del hogar, la educación de la madre y sus antecedentes étnicos. Asimismo, a pesar de que ambos grupos son “elegibles”, el grupo tratado vive en áreas que pueden ser consideradas más pobres que las áreas donde los controles potenciales viven.

Para emparejar los niños tratados con los niños controles potenciales tenemos que estimar para cada uno de ellos un indicador o puntaje (*propensity score*) que representa la probabilidad de recibir el programa, considerando tanto el índice de focalización geográfica como el índice de focalización individual que tenían los niños en la primera ronda de Niños del Milenio (características pre-tratamiento descritas en el **cuadro 1**)<sup>5</sup>.

Para identificar los controles más idóneos es posible emplear métodos de emparejamiento alternativos. Mediante el emparejamiento con el “vecino más cercano” cada niño tratado es

**Cuadro 1**  
**Comparación de las variables antes y después del emparejamiento**

| Variable                                    | Sin emparejamiento |                          |     | Con emparejamiento |                          |    |
|---------------------------------------------|--------------------|--------------------------|-----|--------------------|--------------------------|----|
|                                             | Tratados           | Potenciales<br>Controles |     | Tratados           | Controles<br>Emparejados |    |
| Altitud (metros)                            | 3 134              | 1 982                    | *** | 2 897              | 2 875                    |    |
| Tamaño del hogar                            | 6,0                | 6,8                      | *** | 6,4                | 6,7                      |    |
| Jefe del hogar es hombre                    | 89,5 %             | 87,2 %                   |     | 87,8 %             | 95,2 %                   | ** |
| Índice de Bienestar                         | 0,273              | 0,218                    | *** | 0,269              | 0,279                    |    |
| Ingreso per cápita del hogar (nuevos soles) | 105,1              | 373,8                    |     | 96,5               | 110,8                    |    |
| Edad de la madre                            | 27,7               | 28,1                     |     | 28,5               | 28,8                     |    |
| Años de educación de la madre               | 3,7                | 4,7                      | *** | 3,5                | 2,7                      |    |
| Grupo étnico de la madre: castellano        | 17,6 %             | 60,7 %                   | *** | 29,3 %             | 29,0 %                   |    |
| Niño índice es hombre                       | 48,9 %             | 50,4 %                   |     | 51,1 %             | 39,2 %                   |    |
| Z-score – Talla para edad                   | -2,12              | -2,00                    |     | -2,22              | -2,06                    |    |
| Índice de focalización geográfica           | 34,8               | 29,7                     | *** | 31,8               | 32,0                     |    |
| Índice de focalización individual           | 0,783              | 0,842                    | *** | 0,8                | 0,8                      | *  |
| Observaciones                               | 370                | 117                      |     | 188                | 115                      |    |

Nota: Diferencias son significativas al \*\*\*1%, \*\*5%, y \*10%.

Elaboración propia con datos de las encuestas de Niños del Milenio.

comparado con su control más cercano en términos del puntaje estimado, mientras que en el emparejamiento tipo Kernel cada niño tratado es comparado con un promedio ponderado de controles de tal forma que en promedio se asegure una comparabilidad adecuada. Tal como lo plantea Baser (2006), ambas técnicas de estimación asumen implícitamente una relación de intercambio (*trade-off*) entre sesgo y eficiencia. El emparejamiento tipo Kernel introduce un número mayor de controles para cada observación tratada (utilizando los pesos apropiados), lo cual genera mayor eficiencia, pero eventualmente incorpora algún sesgo que no tiene el emparejamiento con el vecino más cercano. Este último minimiza dicho sesgo al comparar cada observación tratada con el



Lucero Del Castillo / Niños del Milenio

control más similar. Sin embargo, usar un número reducido de observaciones puede potencialmente producir un estimador menos eficiente que en el caso del emparejamiento tipo Kernel. Considerando que nuestros resultados son similares entre ambos estimadores, aquí se presentan los resultados sobre la base del estimador Kernel.

### Impacto del programa JUNTOS en la muestra de Niños del Milenio

Habiendo balanceado las características de los tratados y los controles es posible evaluar el impacto de JUNTOS en las variables de interés. Para ello usamos los impactos observados en la tercera ronda de la base de datos de Niños del Milenio. En primer lugar, el **cuadro 2** confirma que el ingreso es 90 nuevos soles más en el grupo tratado, en comparación con los controles potenciales. Este número es muy similar a la transferencia mensual dada por el programa (100 nuevos soles). Aun así, cuando se compara el grupo tratado con el grupo control después del emparejamiento, el efecto ingreso es mucho mayor (y estadísticamente mayor a 100 nuevos soles). Este resultado indicaría que el impacto monetario positivo de JUNTOS va más allá de la transferencia recibida y podría estar teniendo un efecto multiplicador, tal como lo menciona el estudio cualitativo de Streuli (2010).

El **cuadro 2** muestra también un impacto adicional del programa que trasciende el efecto ingreso. Observamos una reducción estadísticamente significativa, aunque pequeña, en el tiempo que los niños destinan al trabajo pagado (un promedio de diez minutos al día). Sin embargo, la disminución en el tiempo dedicado al trabajo pagado parece compensarse con un incremento en el tiempo destinado al trabajo no pagado. No se observan mejoras en el tiempo dedicado a la escuela, el estudio o el juego.

También observamos que la mayoría de los efectos presentados en la muestra no balanceada desaparecen, una vez que se aplican las técnicas de emparejamiento que aseguran la comparabilidad entre los niños tratados y los niños controles. Sin embargo, impactos marginales positivos pueden verse en el consumo de algunas fuentes de alimento (algunos vegetales y huevos). Este resultado puede contradecir al encontrado por Handa y otros (2009) quienes muestran que el dinero recibido por la transferencia en México no se gasta de una



**Cuadro 2**  
**Economía del hogar, uso del tiempo de los niños, y salud y nutrición**

| Variable                                                     | Tratados | Controles<br>Emparejados | Diferencia |     |
|--------------------------------------------------------------|----------|--------------------------|------------|-----|
| <b>Economía del hogar</b>                                    |          |                          |            |     |
| Ingreso (nuevos soles)                                       | 434,20   | 281,10                   | 153,10     | **  |
| Índice de Bienestar                                          | 0,32     | 0,30                     | 0,02       |     |
| <b>Uso del tiempo de los niños (minutos por día)</b>         |          |                          |            |     |
| Dormir                                                       | 590,10   | 597,10                   | -7,04      |     |
| Cuidar de otros miembros del hogar                           | 45,32    | 29,76                    | 15,55      |     |
| Labores domésticas                                           | 69,57    | 65,21                    | 4,37       |     |
| Trabajo no pagado                                            | 44,04    | 21,25                    | 22,79      | **  |
| Trabajado pagado                                             | 0,32     | 9,87                     | -9,55      | *** |
| Escuela                                                      | 351,70   | 352,80                   | -1,08      |     |
| Estudiar                                                     | 90,32    | 97,35                    | -7,03      |     |
| Jugar                                                        | 220,20   | 248,10                   | -27,84     |     |
| <b>Salud y nutrición</b>                                     |          |                          |            |     |
| Z-score – Talla para la edad                                 | -1,89    | -1,83                    | -0,06      |     |
| Tasa de desnutrición crónica (puntos porcentuales)           | 43,62    | 42,95                    | 0,67       |     |
| Número de veces al día que el niño come                      | 4,79     | 4,35                     | 0,45       | *   |
| El niño consume vegetales (cebollas, apio, tomates, etc) (%) | 26,06    | 15,23                    | 10,84      |     |
| El niño consume carnes (res, chancho, pollo cordero) (%)     | 44,68    | 40,87                    | 3,81       |     |
| El niño consume huevos (%)                                   | 60,64    | 41,74                    | 18,90      | *   |

Nota: Diferencias son significativas al \*\*\*1%, \*\*5%, y \*10%.

Errores estándar y estadísticos T fueron obtenidos luego de aplicar la técnica de *bootstrapping* (hacer muestras aleatorias repetidamente) con 100 réplicas.

Elaboración propia con datos de las encuestas de Niños del Milenio.

forma diferente a la del ingreso general, lo que sugiere que la TMC ejercen solo un efecto ingreso. En todo caso, nosotros tenemos alguna evidencia de que las transferencias de JUNTOS podrían estar modificando los patrones de gasto, tal como lo sugiere Díaz y otros (2009).

Finalmente, el **cuadro 3** presenta algunas comparaciones interesantes en relación a sentimientos, actitudes y percepciones de los beneficiarios. Vale la pena indicar que las madres beneficiadas por JUNTOS reportan una menor incidencia de “sentimientos positivos” sobre dicho programa, respecto al grupo de madres control comparable (que no están inscritas). Evidencia anecdótica sobre cómo otros

programas públicos se “cuelgan” de JUNTOS para exigir mayor participación de las familias beneficiarias en otras actividades, podría explicar esta aparente poca empatía de las beneficiarias de JUNTOS con tal programa<sup>6</sup>. Por otro lado, sorprende identificar efectos similares en los sentimientos, actitudes y percepciones de los niños respecto de JUNTOS, un resultado que merece un análisis más profundo. Una narrativa consistente con estos hallazgos indicaría que los niños están sujetos a mayores presiones: deben cumplir con lo estipulado por el programa, pero también tienen que continuar apoyando en el hogar en diversas tareas. Además, si la transferencia de ingresos que genera JUNTOS permite a los adultos del hogar realizar nuevas

**Cuadro 3**  
**Sentimientos, actitudes y percepciones**  
**Efecto del tratamiento sobre los niños tratados**

| Variable                                                                            | Tratados | Controles<br>Emparejados | Diferencia |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------------|------------|-----|
| <b>Sentimientos, actitudes y percepciones de la Madre<br/>(puntos porcentuales)</b> |          |                          |            |     |
| Satisfecha con mi nivel de vida                                                     | 44,68    | 67,96                    | -23,27     | **  |
| Satisfecha con mi salud                                                             | 46,81    | 52,08                    | -5,27      |     |
| Satisfecha con lo que estoy alcanzando en la vida                                   | 50,53    | 80,78                    | -30,24     | *** |
| Satisfecha con sentirme parte de esta comunidad                                     | 76,06    | 79,02                    | -2,96      |     |
| <b>Sentimientos, actitudes y percepciones del Niño<br/>(puntos porcentuales)</b>    |          |                          |            |     |
| Creo que el Gobierno hace lo correcto para niños como yo                            | 54,26    | 75,87                    | -21,61     | **  |
| Si me esfuerzo puedo mejorar mi situación en la vida                                | 83,51    | 95,35                    | -11,84     | *   |
| Estoy orgulloso de mi uniforme                                                      | 64,36    | 80,36                    | -16,00     | *   |
| Si me esfuerzo en el colegio seré recompensado con un mejor trabajo en el futuro    | 87,23    | 87,00                    | 0,24       |     |
| Estoy orgulloso del trabajo que tengo que hacer                                     | 68,62    | 75,11                    | -6,49      |     |
| Las personas de mi comunidad me tratan bien                                         | 78,19    | 88,96                    | -10,77     | *   |
| <b>Grado de aversión al riesgo</b>                                                  | 4,54     | 5,56                     | -1,02      | **  |

Nota: Diferencias son significativas al \*\*\*1%, \*\*5%, y \*10%.

Errores estándar y estadísticos T fueron obtenidos luego de aplicar la técnica de *bootstrapping* (hacer muestras aleatorias repetidamente) con 100 réplicas.

Elaboración propia con datos de las encuestas de Niños del Milenio.

actividades económicas -tal como sugieren los ingresos adicionales identificados-, esto puede generar que trabajos domésticos que antes realizaban adultos sean transferidos como carga adicional a los niños del hogar. Estos hallazgos serían coherentes con los descubrimientos de Streuli (2010), quien resalta que JUNTOS puede estar reforzando un concepto “tradicional” de familia, donde los hombres proveen de los ingresos al hogar y las mujeres cuidan de los niños. Adicionalmente, Streuli (2010) señala que los niños perciben a JUNTOS como un programa para “mamá”. Obviamente estos hallazgos merecen un análisis más detallado que no es posible realizar con la base de datos de Niños del Milenio. Sin embargo, si tales “tensiones” existen, es indispensable enfrentarlas para maximizar los impactos positivos del programa y reducir posibles efectos no deseados.

## Cambios a lo largo del tiempo

Hasta el momento hemos explorado los impactos sobre la base de la comparación entre los grupos de niños tratamiento y niños control en la tercera ronda. Sin embargo, podemos también sacar ventaja de la naturaleza longitudinal de las bases de datos de Niños del Milenio para explorar cómo variables clave de resultados han cambiado por la intervención entre la segunda ronda y la tercera ronda; y entre la primera ronda y la tercera ronda. Una ventaja de tal comparación es que podemos controlar por variables fijas no observables que pueden ser diferentes entre el grupo tratado y el grupo control.

En el **cuadro 4** se presenta un análisis de diferencias- en-diferencias: es decir, comparamos el cambio observado en el nivel promedio de un grupo de indicadores clave en niños beneficiados por JUNTOS, antes y después del programa, y

la modificación análoga durante el mismo periodo para niños que no siendo beneficiados por el programa, sean comparables. Aquí se muestra que el efecto ingreso continúa siendo sólido, mientras que se encuentra un impacto positivo en el Índice de Bienestar. De manera similar, el efecto positivo asociado con la reducción en el tiempo destinado a trabajo pagado continúa siendo significativo. En cambio, el impacto negativo vinculado al incremento del tiempo dedicado a trabajo no pagado ha perdido significancia. El hecho de que el efecto medio del tratamiento sea significativamente mayor evidencia de que el programa puede estar teniendo un efecto

ingreso importante más allá de los 100 nuevos soles por mes. Más aún, encontramos alguna evidencia de que la TMC dada por JUNTOS ha tenido un impacto positivo en superar algunas restricciones crediticias que los beneficiarios enfrentan. Estos resultados son similares a los obtenidos para México (Bianchi y Bobba, 2010) y estarían sugiriendo que las transferencias de dinero, en el caso de Perú, pueden estar jugando un rol en la promoción micro-empresarial.

A pesar de que el tamaño de nuestra muestra no es lo suficientemente grande como para mirar en detalle las fuentes

**Cuadro 4**  
**Análisis de diferencias en diferencias:**  
**Efecto del tratamiento sobre los niños tratados**

| Variable                                             | Tratados | Controles Emparejados | Diferencia |     |
|------------------------------------------------------|----------|-----------------------|------------|-----|
| <b>Economía del hogar</b>                            |          |                       |            |     |
| Índice de Bienestar R1-R3                            | 0,06     | 0,03                  | 0,03       |     |
| Índice de Bienestar R2-R3                            | 0,08     | 0,03                  | 0,04       | *   |
| Gasto total en alimentos (nuevos soles) R2-R3        | 137,30   | 148,20                | -10,87     |     |
| Gasto total (nuevos soles) R2-R3                     | 187,20   | 67,20                 | -80,06     |     |
| Ingreso (nuevos soles) R1-R3                         | -118,30  | -206,50               | 88,18      |     |
| Ingreso (nuevos soles) R2-R3                         | -59,18   | -209,60               | 150,40     |     |
| <b>Uso del tiempo de los niños (minutos por día)</b> |          |                       |            |     |
| Dormir R2-R3                                         | -32,76   | -47,67                | 14,91      |     |
| Cuidar de otros miembros del hogar R2-R3             | 9,73     | 7,38                  | 2,35       |     |
| Labores domésticas R2-R3                             | 21,73    | 22,48                 | -0,75      |     |
| Trabajo no pagado R2-R3                              | 31,14    | 17,63                 | 13,51      |     |
| Trabajado pagado R2-R3                               | 0,32     | 9,87                  | -9,55      | *** |
| Escuela R2-R3                                        | 162,50   | 170,70                | -8,26      |     |
| Estudiar R2-R3                                       | 42,81    | 55,74                 | -12,93     |     |
| Jugar R2-R2                                          | -5,84    | -41,67                | 35,83      |     |
| <b>Nutrición</b>                                     |          |                       |            |     |
| Zscore – Talla para la edad R1-R3                    | 0,33     | 0,22                  | 0,11       |     |
| Zscore – Talla para la edad R2-R3                    | 0,71     | 0,57                  | 0,14       |     |

Nota: Diferencias son significativas al \*\*\*1%, \*\*5%, y \*10%.

Errores estándar y estadísticos T fueron obtenidos luego de aplicar la técnica de *bootstrapping* (hacer muestras aleatorias repetidamente) con 100 réplicas.

Elaboración propia con datos de las encuestas de Niños del Milenio.





Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

de heterogeneidad del impacto, se tiene evidencia del efecto de JUNTOS para subgrupos diferentes a lo largo de cuatro dimensiones claves:

- Género.
- Educación de la madre.
- Etnicidad (lengua materna).
- Tiempo de exposición al programa.

Los resultados principales indican que algunos de los impactos beneficiosos observados son más fuertes para los niños que no tienen antepasados indígenas o para aquellas madres con mayor educación. Dentro de la sub-muestra de niños con ancestros no indígenas encontramos un efecto negativo fuerte de la TMC sobre las labores domésticas y un impacto positivo en el tiempo empleado en el colegio y en horas de sueño.

Respecto a la dimensión de género, una reducción en el tiempo destinado a trabajo pagado es evidente para la sub-muestra de niños, pero no para la de las niñas. El tiempo que estas últimas estaban destinando al colegio se ha reducido. Precisamente, Baird y otros (2011) alertaron acerca de que la condicionalidad puede ser inefectiva entre las niñas de más edad (16 años o más) dado que las TMC no son exitosas para disuadir las de desertar del colegio. En cambio, las transferencias de dinero no condicionadas son claramente preferibles porque evitarían que se sientan forzadas a contraer matrimonio o a embarazarse.

Adicionalmente, algunos resultados muestran efectos más sólidos cuando se analiza a la sub-muestra de niños que tiene más tiempo en el programa. Este hallazgo es consistente con la evidencia presentada por Behrman y otros (2009 y 2011),

quienes prueban que los impactos positivos sobre la educación se acumulan con el tiempo. Por ejemplo, aún cinco años y medio después de gozar del beneficio del programa se observan este tipo de efectos positivos para los niños más grandes.

## Conclusión

En este documento hemos tomado una submuestra del estudio de Niños del Milenio donde comparamos hogares beneficiarios de JUNTOS con otros que no están inscritos en dicho programa para identificar sus impactos en los niños. Con este propósito, establecimos un grupo de niños control idóneo comparable con los niños beneficiarios de JUNTOS. Hacemos hincapié en que los impactos que hemos mostrado están asociados con niños que, en algunos casos, fueron inscritos en el programa JUNTOS cuando tenían entre cuatro y cinco años de edad (segunda ronda), o entre ocho y nueve años de edad si lo hicieron en una etapa posterior (tercera ronda).

Hemos hallado que el efecto ingreso de las familias supera en promedio la cantidad de la transferencia, lo que puede deberse a algún ingreso complementario proveniente de otras actividades que realizan los padres (por inversiones en animales pequeños o cultivos). También encontramos que JUNTOS ha cambiado algunos patrones de gasto de los hogares, de modo que ha incrementado la probabilidad de incorporar productos como huevos, frutas y vegetales a las dietas de los beneficiarios.

Por otro lado, tenemos evidencia de que la distribución del tiempo de los niños ha cambiado, con una reducción pequeña pero significativa en el tiempo destinado a trabajo pagado. Sin embargo, también se ha detectado un aumento en el tiempo dedicado a trabajo no pagado, de tal forma que la variación neta en tiempo destinado al colegio, al estudio o al juego no se ha modificado.

Adicionalmente, no encontramos impactos positivos significativos en muchas otras áreas de los niños, como efectos nutricionales a largo plazo o mejoras en su desempeño cognitivo. Finalmente, encontramos impactos negativos del programa de TMC JUNTOS en variables asociadas con los sentimientos, actitudes y percepciones de las madres y los

...la distribución del tiempo de los niños ha cambiado, con una reducción pequeña pero significativa en el tiempo destinado a trabajo pagado. Sin embargo, también se ha detectado un aumento en el tiempo dedicado a trabajo no pagado.

niños, lo cual arroja una alerta sobre cómo la TMC puede estar siendo percibida por los beneficiarios.

Dado que la muestra de niños tratados de Niños del Milenio puede estar sesgada con respecto a las características generales de los niños rurales que son parte del programa JUNTOS, necesitamos evaluar sesgos potenciales de tal forma que se discutan nuestros hallazgos en relación a la intervención de JUNTOS. Asimismo, somos conscientes que por haber seleccionado un grupo de niños control específico para mejorar la validez interna de la evaluación de impacto, necesitamos discutir cómo se relaciona dicho grupo de control con el total de beneficiarios y con el total de beneficiarios potenciales, en caso de una ampliación del programa.

En primer lugar, es importante notar que aquellos niños del estudio que han sido beneficiados por la intervención de JUNTOS y tienen uno o más controles con los que se han podido emparejar son, en promedio, menos pobres pero viven en áreas más pobres que la muestra completa de niños tratados del estudio. Adicionalmente, nuestro análisis sugiere que los hogares beneficiados por la intervención de JUNTOS (el programa completo) son, en promedio, menos pobres pero viven en áreas más pobres que las seleccionadas en la muestra del estudio.

Finalmente, el **cuadro 5** compara las características de los distritos intervenidos de JUNTOS, a diciembre 2010, con las de las áreas donde viven los beneficiarios del estudio y las de aquellos distritos que son elegibles de acuerdo a la regla de política actual. Esta comparación nos permite discutir la validez externa de nuestros resultados. Los resultados sugieren que las áreas que serán cubiertas en una posible fase

de expansión del estudio son claramente menos pobres que las áreas de intervención actuales e, incluso, que los distritos elegidos del estudio. Considerando que estas zonas de expansión del programa tendrán, en promedio, una mejor oferta de servicios de salud y educación, podemos esperar que eventuales complementariedades ausentes en las actuales áreas beneficiadas puedan aparecer potenciando los efectos de las transferencias.

Cabría preguntarse qué implicancias de políticas públicas tienen estos hallazgos. En primer lugar, conviene subrayar que los resultados pueden parecer menos promisorios de lo que uno quisiera debido a que las transferencias, por sí solas, no son muy eficaces en mejorar la salud o las capacidades cognitivas de los niños si no se complementan con políticas que amplíen la oferta de servicios. El niño puede mantenerse en la escuela, pero solo si mejoran los contenidos o la enseñanza -y eventualmente su nutrición- cabría esperar que tenga mejoras cognitivas sustantivas. Las transferencias están generando impactos positivos, pero se requiere políticas complementarias para maximizar su impacto.

La evidencia internacional (Cunha y Heckman, 2010) sugiere que las intervenciones complementarias en el acceso y calidad de los servicios de salud y educación son claves para asegurar

un desarrollo óptimo durante la niñez y adolescencia. Dichas intervenciones podrían compensar o contrarrestar las carencias a nivel local o familiar. Desafortunadamente, los efectos sugieren que en un contexto donde la mejora en la cantidad y la calidad de la oferta de los servicios públicos ha sido limitada, la esperanza de que las TMC desencadenen efectos positivos múltiples es aún una promesa más que una realidad.

La segunda lección que el estudio identifica es que más allá de los impactos positivos de cualquier intervención, siempre pueden aparecer otros efectos no deseados que afecten negativamente al hogar o a alguno de sus miembros. En este caso, reconocer que la TMC afecta el uso del tiempo de los distintos miembros del hogar y que puede, sin quererlo, aumentar la carga de trabajo doméstico de algunos miembros, como los niños, es central para esbozar políticas complementarias que enfrenten esta contingencia. En las familias que cuentan con la TMC, las madres pueden aprovechar este recurso para generar otros ingresos, pero delegando más obligaciones del hogar a los niños. De esta manera, los niños pueden verse afectados doblemente por tener menor tiempo de ocio y juego al asumir tareas domésticas y, al mismo tiempo, por cumplir la condicionalidad ligada a su participación en la escuela. En ese contexto no es extraño que los niños reclamen y digan que el programa los afecta negativamente.

**Cuadro 5**  
**Validación externa: características de los distritos beneficiarios, distritos incorporados en la muestra de Niños del Milenio y nuevos distritos elegibles**

| Indicador                                                             | Distritos beneficiarios de JUNTOS | Distritos en JUNTOS y en Niños del Milenio | Distritos elegibles no inscritos en JUNTOS a Diciembre de 2010<br>1/ |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <b>Índice de Focalización Geográfica</b>                              | <b>35,8</b>                       | <b>36,2</b>                                | <b>29,2</b>                                                          |
| Incidencia de la pobreza monetaria (FGT0) – 2005                      | 86,0%                             | 83,1%                                      | 77,8%                                                                |
| Severidad de la pobreza monetaria (FGT2) – 2005                       | 16,0%                             | 14,0%                                      | 12,3%                                                                |
| Tasa de desnutrición crónica infantil – niños entre 6 y 9 años – 2005 | 48,2%                             | 48,1%                                      | 36,2%                                                                |
| Índice promedio de necesidad básicas insatisfechas – 2005             | 59,8%                             | 60,6%                                      | 49,8%                                                                |
| Porcentaje de centros poblados afectados por la violencia política    | 3,5%                              | 5,7%                                       | 2,9%                                                                 |
| <b>Distritos</b>                                                      | <b>646</b>                        | <b>14</b>                                  | <b>196</b>                                                           |

Nota: 1/ Ponderado por el número de hogares.

Fuente: Programa JUNTOS y encuestas del estudio Niños del Milenio.





Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

## Notas

- <sup>1</sup> El grupo control es el grupo que no es intervenido y el que es comparado con el grupo que experimenta la intervención. La comparación permite ver los resultados atribuidos al efecto de la intervención. La línea de base es el estado inicial de los servicios e indicadores medibles relacionados con los primeros antes de la intervención.
- <sup>2</sup> El estimador de diferencias-en-diferencias se emplea en el análisis de políticas con datos de periodos diferentes.
- <sup>3</sup> La metodología en el estudio de Sánchez y Jaramillo (2011) es similar a la que se emplea en este documento, aunque para enfrentar la ausencia de un panel de niños, no se comparan niños sino distritos.
- <sup>4</sup> Ver Escobal y Flores (2008) para una descripción detallada del diseño muestral de Niños del Milenio.
- <sup>5</sup> Para mayor detalle revisar el Anexo 1 donde se describen en detalle las reglas de focalización geográfica e individual que usa el programa JUNTOS.
- <sup>6</sup> Esta observación se hace sobre la base de visitas hechas por el autor a varios distritos en Cusco donde interviene JUNTOS, así como al hecho de que en la base de datos de Niños del Milenio los beneficiarios reportan como condicionalidades diversas actividades que no lo son.
- <sup>7</sup> Una descripción detallada de estas etapas puede encontrarse en Linares García (2010).

## Bibliografía

- Alcazar, L. (2010). *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del programa Juntos*. Lima: GRADE; JUNTOS.
- Alcázar, L. (2009). *El gasto público social frente a la infancia: Análisis del programa Juntos y de la oferta y demanda de servicios asociadas a sus condiciones*. Lima: GRADE; Niños del Milenio.
- Baird, S., C. McIntosh, y B. Ozler. (2011). “Cash or Condition? Evidence from a Cash Transfer Experiment.” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol 126, N° 4, pp. 1709-1753.
- Baser, O. (2006). “Too much ado about propensity score models? Comparing methods of propensity score matching.” *Value in Health*, Vol 9, N°6, pp. 377-385.
- Behrman, J. R., S. W. Parker, y P. E. Todd. (2011). “Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Be-

nefits?: A Five-Year Followup of PROGRESA/Oportunidades.” *Journal of Human Resources*, Vol 46, N° 1, pp. 93-122.

Behrman, J. R., S. W. Parker, y P. E. Todd. (2009). “Schooling Impacts of Conditional Cash Transfers on Young Children: Evidence from Mexico.” *Economic Development and Cultural Change*, The University of Chicago Press, Vol 57 N°3, pp. 439-477.

Bianchi, M., y M. Bobba. (2010). *Liquidity, Risk, and Occupational Choices*. Paris School of Economics, PSE Working Paper N° 2010 - 29.

Cunha, F., y J. J. Heckman. (2010). *Investing in our young people*. National Bureau of Economic Research. NBER Working Papers 16201.

Díaz, R., L. Huber, O. Madalengoitia, R. Saldaña, C. Trivelli, R. Vargas, y X. Salazar. (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES; Observatorio de la Salud. CARE - Programa de Derechos en Salud.

Escobal, J., y E. Flores. (2008). *An Assessment of the Young Lives Sampling Approach in Peru*.” *Young Lives: An international study of childhood poverty*, Technical Note 3. Department of International Development, University of Oxford, Oxford: Young Lives.

Fiszbein, A., N. R. Schady, y F. H. G. Ferreira. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*, Washington DC: World Bank Publications.

Gaarder, M. M., A. Glassman, y J. E. Todd. (2010). “Conditional cash transfers and health: unpacking the causal chain.” *Journal of Development Effectiveness*, Vol 2 N° 1, pp. 6-50.

Handa, S., A. Peterman, B. Davis, y M. Stampini. (2009). “Opening Up Pandora’s Box: The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico’s Progresa Program.” *World Development*, Vol 37, N° 6, pp. 1129-1142.

Jones, N., R. Vargas y E. Villar. (2007). “El programa Juntos y el bienestar de la infancia.” *En: Relaciones con condicio-*

*nes: El Estado Peruano frente a su infancia*. Lima: Niños del Milenio.

Linares García, I. d. R. (2010). “Descripción y diagnóstico de los instrumentos y procesos vigentes de focalización y registro de beneficiarios del programa JUNTOS. Informe final de consultoría.” En: BID (2010): *Algunas Consultorías realizadas para el Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”* Washington, D.C.

Perova, E., y R. Vakis. (2009). *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Mimeo. Washington D.C: The World Bank.

Sánchez, A. y M. Jaramillo. (2011). *Evaluación del impacto nutricional del programa JUNTOS*. Mimeo.

Streuli, N. (2010). Children’s Experiences of a conditional cash transfer in Peru and its implications on their Social Worlds. Young Lives, Mimeo.

Trivelli, C., J. Montenegro, y M. C. Gutiérrez. (2011). *Un año ahorrando: Primeros resultados del Programa Piloto “Promoción del Ahorro en Familias Juntos*. Documento de Trabajo N° 159. Serie Economía, N° 51. Lima: IEP.

## Anexo

### Identificación de beneficiarios de JUNTOS

#### Primera Etapa: Focalización geográfica

La identificación de los distritos beneficiarios desde 2005 a la fecha ha evolucionado en diferentes fases<sup>7</sup>:

- (i) Fase inicial, en octubre de 2005, considerada como una fase piloto. La focalización geográfica inicial del programa tomó en cuenta un índice de pobreza sobre la base de los siguientes criterios: porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas; brecha total de pobreza; tasa de desnutrición crónica infantil de niños entre seis y nueve años; y porcentaje de centros poblados afectados por la violencia política. Por consideraciones logísticas, la cobertura del programa fue la menos disper-



Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

sa posible y se eligió a las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco. Adicionalmente, solo fueron consideradas las regiones con al menos siete distritos pobres, seleccionados de acuerdo al índice de pobreza.

- (ii) Segunda fase, entre noviembre de 2005 y mediados de 2006. En esta fase, 40 distritos adicionales fueron incluidos, tomando en cuenta un criterio adicional -pobreza extrema-, lo que hizo que las ponderaciones proporcionales se redujeran a 0,20.
- (iii) Tercera fase de expansión, entre mediados de 2006 y mediados de 2007, en la que el programa fue extendido a 210 distritos adicionales considerando los criterios mencionados arriba.
- (iv) Finalmente, desde 2007 en adelante los criterios fueron actualizados: incidencia de la pobreza monetaria (*FGT0*), severidad de la pobreza monetaria (*FGT2*), tasa de desnutrición crónica infantil (*DESN*) de niños entre seis y nueve años, índice promedio de necesidades básicas insatisfechas (*NBI*), y porcentaje de centros poblados afectados por la violencia política (*PAR*). Las ponderaciones se ajustaron, lo que incrementó el número de distritos beneficiarios a 638 en catorce regiones.

$$\text{Índice Geográfico} = 0,10*FGT0 + 0,10*FGT2 + 0,30*DESN + 0,167*NBI + 0,333*PAR$$

Como puede verse, las importancias relativas del indicador de desnutrición y de violencia política se incrementaron en

esta fase. Este cambio en las prioridades es consistente con el hecho de que la Estrategia Nacional CRECER fue lanzada también en 2007, con el objetivo de combatir la pobreza y la desnutrición infantil. Bajo la nueva regla de política pública, el número de distritos beneficiados se incrementó a 646 (a diciembre de 2010). El **cuadro 1.A.** muestra cómo el número de distritos ha evolucionado entre 2005 y 2010.

**Cuadro 1.A.**  
Distritos beneficiarios por región

| Región       | 2005      | 2006       | 2007-2009  | 2010       |
|--------------|-----------|------------|------------|------------|
| Amazonas     |           |            | 12         | 12         |
| Ancash       |           | 14         | 66         | 66         |
| Apurímac     | 13        | 56         | 60         | 60         |
| Ayacucho     | 26        | 49         | 69         | 70         |
| Cajamarca    |           | 22         | 77         | 77         |
| Cusco        |           |            | 44         | 47         |
| Huancavelica | 19        | 65         | 76         | 78         |
| Huánuco      | 12        | 54         | 67         | 67         |
| Junín        |           | 7          | 39         | 41         |
| La Libertad  |           | 17         | 42         | 42         |
| Loreto       |           |            | 11         | 11         |
| Pasco        |           |            | 8          | 8          |
| Piura        |           | 16         | 16         | 16         |
| Puno         |           | 36         | 51         | 51         |
| <b>TOTAL</b> | <b>70</b> | <b>320</b> | <b>638</b> | <b>646</b> |

Fuente: Programa JUNTOS.

## Segunda Etapa: Focalización individual

Después de que los distritos beneficiarios fueron identificados, se llevó a cabo un Censo a todos los hogares que viven en los centros poblados de dichos distritos. El Censo recoge información sobre edad, sexo, nivel educativo, si los miembros del hogar poseen el Documento Nacional de Identidad y si hay presencia de una mujer embarazada en el hogar. Asimismo, recoge información sobre las características de la vivienda y el equipamiento del hogar.

En esta segunda etapa se realiza un filtro inicial para los hogares con una madre o mujer embarazada, un padre viudo o una tutora con niños menores de 14 años. Posteriormente, la





Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

información básica recogida es empleada en el cálculo de un algoritmo que clasifica a los hogares en términos de pobreza.

El procedimiento toma como punto de partida los resultados de un modelo logístico que estima la probabilidad de que un hogar sea pobre. La fuente de información utilizada es la Encuesta Nacional de Hogares 2001-2004 (INEI). El modelo estimado tiene la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \text{Índice Individual} = & 1,1832 * \text{Analf} + 0,2276 * \text{Edu\_men} \\ & - 0,7624 * \text{combust} + 0,4446 * \text{no\_equip} - 0,3769 * \text{serv3} - \\ & 0,2593 * \text{tipom2} - 0,8584 * \text{tipom3} - 1,3172 * \text{tipom4} - 1,3461 \end{aligned}$$

Donde **Analf** es el ratio entre mujeres adultas analfabetas y el total de adultos dentro del hogar; **Edu\_men** equivale al ratio de niños que no asiste a la escuela; **combust** indica si el hogar tiene acceso a fuentes industriales para cocinar (gas, electricidad, kerosene); **no\_equip** se refiere al número de activos de los cuales el hogar carece (de una lista de siete activos); **serv3** equivale al número de servicios básicos (electricidad, agua, servicios higiénicos) disponibles para el hogar; y, **tipom2**, **tipom3** y **tipom4** son los tipos de vivienda de acuerdo a la combinación de materiales de piso, pared y techo (categorías superiores a la categoría base **tipom1**).

Considerando los coeficientes estimados del modelo y la información del cuestionario socioeconómico, el algoritmo es calculado como un índice de pobreza. La clasificación de pobre o no pobre fue hecha comparando este índice con una línea de pobreza (o umbral establecido). Hasta el 2007 se empleó un umbral de 0,7567447. Solo para la fase iniciada en 2008 este valor disminuyó a 0,645, con la finalidad de incorporar hogares que no estuvieran siendo beneficiados. Adicionalmente, y solo por este año, se añadió un criterio geográfico para dar acceso universal a los hogares que viven en distritos rurales pequeños (con menos de 20 mil habitantes), con altas tasas de pobreza (más del 50%), con alta prevalencia de desnutrición crónica infantil (más del 30%) y con niños menores de cinco años. Para el resto de los hogares se aplicó el umbral modificado.

Después de la aplicación del algoritmo se lleva a cabo un ejercicio de validación comunitaria para confirmar la selección inicial. A partir del Censo de JUNTOS podemos estimar que aproximadamente el 12% de los hogares originalmente seleccionados no pasó la validación y fue excluido del programa.

# Niños del Milenio

Información para el desarrollo



Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, es una investigación longitudinal de 15 años sobre la pobreza infantil en Etiopía, India, Perú y Vietnam. La Universidad de Oxford coordina la investigación internacional, mientras que en el Perú, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) está a cargo de la administración de las bases de datos y comunicaciones, y el Instituto de Investigación Nutricional (IIN) realiza la recolección de datos en el campo.

El estudio Niños del Milenio / Young Lives es financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del gobierno del Reino Unido (2001 - 2017) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2010 - 2014). La Fundación Bernard van Leer también financia algunas investigaciones sobre primera infancia en el Perú. La Fundación Oak, por su lado, apoya investigaciones en Etiopía y la India. Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no son necesariamente compartidas o aprobadas por el estudio Niños del Milenio/ Young Lives, la Universidad de Oxford, DFID ni otros donantes.

Los autores agradecen a Santiago Cueto, Lorena Alcázar y Virginia Rey-Sánchez por sus comentarios. También agradecen a Andrea Chang-Say por su colaboración en el desarrollo del documento.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida por cualquier medio con fines educativos o sin fines de lucro, pero no para fines comerciales.

Para evitar repeticiones, cuando usamos el término “niño/s” en este documento, en general, nos referimos a “niña/as y niño/os”, salvo señalemos que hablamos de uno de los géneros.

Los responsables de los niños y niñas de esta publicación autorizaron que sus imágenes fueran tomadas y reproducidas.

# Boletín

# 5

de políticas públicas sobre infancia

**Este boletín de política pública ha sido escrito por Javier Escobal y Sara Benites.**

Javier Escobal es Doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Wageningen, en Holanda y Magíster de la Universidad de Nueva York, donde realizó estudios doctorales. Escobal es Investigador Principal de GRADE y del estudio de largo plazo, Niños del Milenio. Se ha concentrado en la evaluación del impacto del ajuste macroeconómico y las reformas estructurales sobre el sector agropecuario, análisis de la pobreza rural y el desarrollo de metodologías para elaborar pronósticos de corto plazo de la actividad económica, entre otros temas.

Sara Benites es Licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es Investigadora Asistente de GRADE para el estudio Niños del Milenio. Ha desempeñado también labores en el área Desarrollo Rural, Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Las publicaciones de Niños del Milenio, los cuestionarios, así como las indicaciones para acceder a las bases de datos de las tres rondas de encuestas pueden encontrarse en el portal del Perú o en la página internacional de Young Lives:

[www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org)

[www.younglives.org.uk](http://www.younglives.org.uk)

© Niños del Milenio  
Edición y corrección de estilo: Virginia Rey-Sánchez  
Diseño gráfico y diagramación: Dora Ipanaqué Gálvez  
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-11972  
Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE  
Av. Miguel Grau 915, Barranco, Lima.

Primera Edición. Abril 2012 - Lima - Perú  
Impresión: Ediciones NOVA PRINT S.A.C.



# Boletín

de políticas públicas sobre infancia 5

Raúl Egúsquiza / Niños del Milenio



Av. Grau 915. Barranco. Lima 4, Perú  
Apartado postal 18-0572 Lima 18  
T (51-1) 247-9988  
ninosdelmilenio@grade.org.pe  
[www.ninosdelmilenio.org](http://www.ninosdelmilenio.org)