



**Diagnóstico, Análisis y Propuesta de mejora del Programa Nacional de
Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS**

**Tesis presentada para cumplir con uno de los requisitos para la
obtención del grado académico de Magíster en Gestión Pública por:**

Dévora Mabel Alarcón Alvarez

Leslie Katherine Domínguez Zevallos

Erickson Elmer Gallardo Tabra

Cecilia Alejandra Tello Guerrero

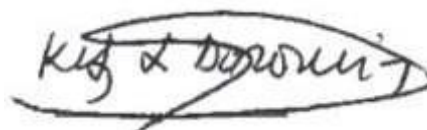
Programa de la Maestría en Gestión Pública MAGP/17-1

Lima, 5 de mayo de 2020

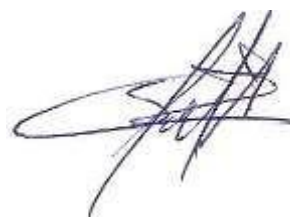
Esta tesis

**Diagnóstico, Análisis y Propuesta de mejora del Programa Nacional de
Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS**

Ha sido aprobada por:



.....
KETY JAÚREGUI (Jurado)



.....
CESAR SÁENZ (Jurado)



.....
JOSE VENTURA (Asesor)

Universidad Esan

2020

A Dios; a mis padres, Maritza y William, por su gran amor y apoyo constante; y a Ricardo, por acompañarme en esta etapa.

Dévora Mabel Alarcón Alvarez

A Dios; a mis padres, con especial amor y gratitud; a mi hermano, por su apoyo incondicional; y a mis abuelos, de quienes aprendí el valor del servicio, legado que me honra engrandecer.

Leslie Katherine Domínguez Zevallos

A Dios; a mis padres y mis hermanas, por el apoyo constante, los ánimos y los buenos deseos durante el transcurso de esta etapa; y a todos mis colegas que me apoyaron en mi desarrollo profesional.

Erickson Elmer Gallardo Tabra

A mis ciudadanas, Ceterni Libertad, Haylli Manuela y Korianka Cecilia, por su valentía y generosidad, al amar con integridad a su mamá, que reparte su tiempo entre servir a nuestro país, estudiar y acompañarlas en su desarrollo; a mis padres, Alfonso y Yolanda, por enseñarme la constancia y darme la seguridad para alzar mi propio vuelo; y al Sector Público peruano, por ser inspiración y reto en el ideal de aportar en la construcción de una sociedad justa e inclusiva, donde todos sean parte de las oportunidades para lograr su desarrollo.

Cecilia Alejandra Tello Guerrero

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	iv
LISTA DE TABLAS	vi
LISTA DE GRÁFICOS	vii
LISTA DE ANEXOS	viii
AGRADECIMIENTO	ix
HOJAS DE VIDA DE LOS AUTORES	x
RESUMEN EJECUTIVO	xxix
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Problema de investigación	1
1.2. Objetivos de la investigación	3
1.3. Justificación.....	4
1.4. Alcances y limitaciones.....	6
1.5. Contenido	7
CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL	9
2.1. Descripción del Programa JUNTOS.	9
2.1.1. Contexto socioeconómico y político de creación del Programa.....	9
2.1.2. Marco legal del Programa	10
2.1.3. Diseño e implementación del Programa.....	11
2.1.3.1. Diseño del Programa	11
2.1.3.2. Estudios sobre el diseño del Programa JUNTOS	13
2.1.3.3. Definición operacional	16
2.1.3.4. Implementación de JUNTOS	19
2.1.3.5. Percepción de JUNTOS.....	20
2.1.3.6. Estrategia de egreso de JUNTOS	21
2.1.4. Alineamiento a la Política Internacional y Nacional	24
2.1.4.1. Alineamiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible	24
2.1.4.2. Alineamiento a la Política Nacional	25
2.2. Programas Sociales de Transferencias Condicionadas en otros países de la región ...	28
2.2.1. Chile Seguridades y Oportunidades, Chile.....	28
2.2.2. Bolsa Familia, Brasil	32
2.2.3. Programa Prospera, México	34
2.3. Conclusiones del capítulo.....	38
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO	40
3.1. Modelos de Gestión Pública.....	40
3.2. Programas Sociales.	43

3.3.	Programas Sociales de Transferencias Condicionadas.....	46
3.4.	Teoría de diseños de Programas Sociales.....	47
3.5.	Técnicas para formulación de diseños de programas sociales.....	52
3.6.	Planteamiento de la hipótesis.	56
3.7.	Conclusiones del capítulo.....	56
CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO.....		58
4.1.	Análisis de fuente secundaria.	58
4.2.	Análisis de fuente primaria.....	59
4.2.1.	Análisis Cuantitativo	59
4.2.2.	Análisis Cualitativo	59
4.3.	Conclusiones del capítulo.....	60
CAPÍTULO V. ANÁLISIS Y RESULTADOS		61
5.1.	Análisis de Fuente Secundaria	61
5.1.1.	Análisis de estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS	61
5.2.	Análisis de Fuente Primaria	65
5.2.1.	Análisis cuantitativo sobre la continuidad en la participación de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas sociales.....	65
5.2.2.	Análisis cualitativo de los resultados de las entrevistas efectuadas a exfuncionarios relacionados con la estrategia de egreso del Programa.....	72
5.3.	Conclusiones del capítulo.....	77
CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA DEL DISEÑO DE JUNTOS.....		79
6.1.	Articulación entre los resultados de la investigación y la propuesta de mejora ...	79
6.2.	Elementos de análisis para el enfoque de la propuesta.....	81
6.3.	Planteamiento de la propuesta	82
6.3.1.	Egreso del hogar afiliado	84
6.3.2.	Egreso del miembro objetivo.....	88
6.4.	Medidas de gestión normativas y de operación para implementación de la propuesta	95
CAPÍTULO VII. RECOMENDACIONES		97
ANEXOS		98
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		131

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1. Rediseño de JUNTOS – líneas de cambio y avances al 2010...	15
Tabla 2.2. Competencias de JUNTOS.....	17
Tabla 2.3. Corresponsabilidades en JUNTOS	18
Tabla 2.4. Vínculo entre ODM y JUNTOS	24
Tabla 2.5. Vínculo entre ODS y JUNTOS	25
Tabla 2.6. Corresponsabilidades Bolsa Familia	33
Tabla 2.7. Programas Sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina.....	37
Tabla 5.8. Clasificación de hogares.....	62
Tabla 5.9. Análisis de los estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS	64
Tabla 5.10. Personas que fueron usuarios de JUNTOS.....	70
Tabla 5.11. Participación de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas.....	71
Tabla 5.12. Cuadro comparativo de las entrevistas	76
Tabla 6.13. Vinculación entre los Resultados de la investigación y propuesta de mejora de JUNTOS	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1. Evolución de transferencias a hogares JUNTOS.....	20
Gráfico 2.2. Chile Seguridades y Oportunidades - Actividades... ..	29
Gráfico 3.3. Pilares de la Nueva Gestión Pública	43
Gráfico 3.4. Teoría de Diseño de programas sociales... ..	49
Gráfico 3.5. Diseño de programas sociales de población... ..	53
Gráfico 3.6. El ciclo de las políticas públicas... ..	55
Gráfico 5.7. Continuidad de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas sociales	69
Gráfico 6.8. Mapa de interacción de procesos del Programa JUNTOS	85
Gráfico 6.9. Proceso misional a nivel de componentes	86
Gráfico 6.10. Organigrama de Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH)	87
Gráfico 6.11. Estrategia de egreso de Miembros Objetivos... ..	90
Gráfico 6.12. Estructura orgánica de la Unidad de Acompañamiento del Hogar... ..	93

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Marco legal del Programa JUNTOS.....	98
Anexo 2	Bonos de Chile Seguridades y Oportunidades.....	100
Anexo 3	Transferencias condicionadas de Prospera al 2015	102
Anexo 4	Procesos operacionales del Programa JUNTOS.....	104
Anexo 5	Organización del Programa JUNTOS.....	107
Anexo 6	Cantidad de profesionales en JUNTOS	109
Anexo 7	Hogares abonados en JUNTOS	110
Anexo 8	Modelo de entrevistas	111
Anexo 9	Entrevista 1	115
Anexo 10	Entrevista 2	121
Anexo 11	Entrevista 3... ..	126

AGRADECIMIENTO

Queremos expresar nuestro sincero agradecimiento a cada uno de los profesores de la Maestría en Gestión Pública, quienes nos acompañaron en este proceso de aprendizaje con sus conocimientos y experiencias, y enraizaron en lo más profundo de nosotros el deseo de seguir sirviendo a nuestro país con convicción firme y desde una óptica renovada y fortalecida en el aprendizaje. Mención especial ameritan el director de Escuela, profesor César Fuentes, quien ha dejado en nosotros una huella imborrable, tanto en lo aprendido como en el hecho de haber sido un aliado para lograr el éxito de este proceso; y nuestro profesor y asesor de tesis, José Ventura Egoavil, por guiarnos con asertividad y precisión técnica en el camino de nuestra investigación, hecho que ha permitido enriquecer el contenido de nuestra tesis.

En esa línea, también agradecemos profundamente a los expertos y profesionales del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, quienes —en medio de la emergencia sanitaria para la prevención y control del Covid-19, que nos tocó afrontar como país— mostraron siempre su disposición para contribuir con nuestra investigación.

Finalmente, y dada la actual coyuntura, es importante mencionar que estamos muy agradecidos con los profesionales del Sector Público, que con coraje y templanza vienen desempeñando sus funciones e intentando superar las difíciles condiciones de trabajo, en aras de aportar en la solución de los problemas estructurales que tenemos como país. Ellos son fuente de inspiración para cada uno de nosotros, por lo que deseamos que, en la nueva normalidad que nos toca construir, podamos elegir resolver las injusticias que ha dejado al descubierto esta pandemia.

Les invitamos a conocer nuestra tesis, deseando que sea de utilidad para la comunidad académica y para el Sector Público.

Equipo de tesis

HOJAS DE VIDA DE LOS AUTORES

DÉVORA MABEL ALARCÓN ALVAREZ

Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Licenciada en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con experiencia en análisis regulatorio, comercio internacional, negociaciones comerciales internacionales y coordinación con organismos internacionales. Interés en los temas relacionados al análisis de impacto regulatorio, competencia, gobierno digital, competitividad y modernización de la gestión pública.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Consultor

Febrero 2019 – Actualidad

Funciones relacionadas a evaluar propuestas normativas, promoviendo que no afecten el funcionamiento eficiente del proceso competitivo de los mercados y el bienestar de los consumidores:

- Contribución al análisis y evaluación del impacto regulatorio de los proyectos normativos del Poder Ejecutivo, como cargas o prestaciones al sector privado, que generen distorsiones en el mercado y afecten la libre competencia.
- Apoyo en la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo, a fin de identificar, eliminar y/o simplificar aquellos que resulten innecesarios, injustificados y desproporcionados.
- Seguimiento del comportamiento de determinados sectores productivos y mercados, proponiendo y evaluando el impacto regulatorio de las medidas que busquen promocionar la libre competencia y corregir comportamientos no competitivos, en concordancia con la política económica general.
- Revisión y participación en la elaboración de los Capítulos de Competencia en el marco de la negociación de acuerdos comerciales.
- Análisis y elaboración de informes respecto de proyectos de ley propuestos por el Poder Legislativo.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Profesional en Economía

Junio 2016 – Enero 2019

- Funciones relacionadas a consolidar la participación del Perú en diversos organismos internacionales relacionados con el comercio:
- Contribución en las labores de coordinación del sector con las entidades competentes para la participación del Perú en la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Apoyo en las labores de coordinación multisectorial en el marco del V Examen de Políticas Comerciales del Perú.
- Apoyo técnico en las coordinaciones y análisis de propuestas a ser presentadas por el Perú y otros Miembros OMC en las negociaciones comerciales multilaterales, en temas referidos, entre otros, a subsidios a la pesca, agricultura, solución de diferencias y reforma y modernización de la OMC.
- Monitoreo de las actividades del Perú en los comités y órganos subsidiarios de la OMC.
- Apoyo en la coordinación de la participación del Perú en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en temas relacionados a comercio.
- Coordinación y comunicación con las empresas ante procedimientos de defensa comercial (investigaciones *antidumping* y/o para la aplicación de derechos compensatorios) iniciados por otros países.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Profesional Independiente

Setiembre 2015 – Mayo 2016

- Elaboración de los elementos para la participación de Perú en la Décima Conferencia Ministerial de la OMC.
- Contribución en la elaboración de los elementos para la participación del Sector en las reuniones del Foro Económico Asia Pacífico APEC – Perú 2016.
- Análisis económico de las estadísticas de comercio entre Perú y sus socios comerciales, según temas en agenda.
- Participación en reuniones, talleres y audiencias en representación del sector.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS

2017-2019

Maestría en Gestión Pública con mención en Gestión de Gobierno Electrónico

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA	2018
Barcelona School of Management	
Seminario Internacional de Gestión Pública	
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS	2010-2014
Licenciatura en Economía	
MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	2015
II Curso de Negociaciones Comerciales Internacionales	
OTROS ESTUDIOS	
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS	2013
Microsoft Office: Manejo avanzado de Excel	
GRUPO IDDEA	2015
Stata Básico: Manejo de base de datos y programación	

LESLIE KATHERINE DOMÍNGUEZ ZEVALLOS

Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Abogada por la Universidad de Lima, con experiencia en el ejercicio del control gubernamental y gestión pública, liderando equipos multidisciplinarios para el logro de resultados con niveles de calidad. Interés en temas relacionados a la modernización de la gestión pública, gobierno digital e integridad y lucha contra la corrupción. Profesional orientada a generar valor público.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Supervisora del Órgano de Control Institucional Enero 2018 – Actualidad

- Asesoría al Despacho de la Jefatura del Órgano de Control Institucional en materia legal, así como en temas vinculados a la identificación y gestión de riesgos y al cumplimiento de objetivos previstos en las políticas públicas.
- Coordinación de la planificación anual de los servicios de control, teniendo en consideración las Políticas Nacionales del Gobierno, Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas del Sector.
- Alerta a la Alta Dirección del Ministerio respecto de la identificación de riesgos en la entidad, a fin de contribuir a la capacidad preventiva del Estado frente a posibles actos de corrupción y a aquellos que pudieren afectar los objetivos institucionales, efectuando recomendaciones con el propósito de fortalecer la gestión.
- Supervisión de las comisiones de control designadas y revisar los informes de control resultantes antes de su comunicación al Despacho Ministerial.
- Conducción del equipo de Control Concurrente para la Reconstrucción con Cambios.
- Conducción de los equipos de profesionales que realizan los Servicios de Control Simultáneo.
- Conducción del equipo encargado del Servicio de Atención de Denuncias, cuyo objetivo se orienta a atender al ciudadano, brindarle una respuesta oportuna y cautelando sus derechos.
- Atención de las solicitudes efectuadas por el Congreso de la República, Contraloría General de la República, Fiscalía de la Nación, Defensoría del Pueblo, Presidencia del Consejo de Ministros, entre otros.

- Articulación y coordinación entre instituciones y participación en comisiones de trabajo con los diversos sectores.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

Especialista Legal - Órgano de Control Institucional

Noviembre 2012 –

Diciembre 2017

- Participación y asesoría legal en Servicios de Control Posterior, Servicios de Control Simultáneo y Servicios Relacionados.
- Elaboración de informes legales absolviendo consultas de la Jefatura del OCI.
- Revisión de Informes de Control y emisión de opinión legal previo a su aprobación por el Despacho del OCI.
- Sustentación de Informes de Control ante la Fiscalía de la Nación y otras instancias competentes.
- Asistencia técnica a las unidades orgánicas del Ministerio para la elaboración de sus planes de acción para la implementación de recomendaciones y mitigación de riesgos.
- Participación en comisiones y reuniones con unidades orgánicas del ministerio, Congreso de la República, Fiscalía de la Nación, Poder Judicial, Presidencia del Consejo de Ministros, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, entre otros.

BANCO DE LA NACIÓN

Abogada - Órgano de Control Institucional

Julio 2012 – Noviembre 2012

- Asesoría al Despacho de la Jefatura del Órgano de Control Institucional en la planificación de servicios de control.
- Participación en servicios de control y elaboración de informes legales.
- Coordinación de la atención y evaluación de denuncias, cautelando que se brinde una adecuada respuesta al ciudadano y comunicando a la Alta Dirección aquellos riesgos que pudieren tener impacto en las decisiones y operaciones de la entidad.
- Coordinación con la Secretaría General la implementación de recomendaciones producto de los Informes de Control, brindando la asistencia técnica correspondiente.
- Atención de solicitudes efectuadas por la Contraloría General de la República y el Congreso de la República.

MINISTERIO PÚBLICO - FISCALÍA DE LA NACIÓN

Capacitadora del Programa Nacional “Jóvenes Líderes” Mayo 2012 – Junio 2012

- Conferencista en materia de liderazgo a los jóvenes del Programa Nacional “Jóvenes Líderes” (programa para los adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de riesgo, en inicio de comisión de delitos o de integrar grupos de violencia juvenil.)
- Asesora legal a jóvenes y mujeres en peligro de violencia, brindando asistencia para el adecuado ejercicio de sus derechos, permitiéndoles conocer los canales de denuncia y las herramientas para su defensa.

COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Abogada - Órgano de Control Institucional

Enero 2012 – Abril 2012

- Ejecución del análisis legal y elaboración de informes para los servicios de control.
- Participación en comisiones de trabajo con el Ministerio de Defensa, el Ejército y la Marina de Guerra del Perú.
- Representación del Órgano de Control Institucional en bases militares del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).
- Capacitación a oficiales superiores del CC. FF. AA. y a oficiales de las bases militares del país relacionadas con la aplicación del control gubernamental en la gestión pública.
- Seguimiento al cumplimiento del plan anual de control.
- Atención y evaluación de denuncias, proponiendo la mejora de procesos en la gestión.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS

2017-2019

Maestría en Gestión Pública con mención en Gestión de Gobierno Electrónico

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA

2018

Barcelona School of Management

Seminario Internacional de Gestión Pública

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS

2013-2014

PEE - Programa de Especialización para Ejecutivos

Especialización en Derecho Empresarial y Administrativo

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS GUBERNAMENTALES – CEPEG 2013

Especialización en Auditoría y Control Gubernamental

UNIVERSIDAD DE LIMA

2011

Abogada

OTROS ESTUDIOS

TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN – BRASIL

2019

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las Entidades Fiscalizadoras Superiores

ESCUELA NACIONAL DE CONTROL – CGR

2019

Coaching y liderazgo

ORGANISMO SUPERIOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO 2015

Curso de Contrataciones del Estado

ERICKSON ELMER GALLARDO TABRA

Egresado de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con experiencia en Planeamiento Institucional y Operativo, Racionalización, Finanzas, Gestión de procesos y Gestión Municipal, así como en el proceso de ratificación de ordenanzas distritales que aprueban tasas o tributos administrativos. Interés en temas relacionados a derechos fundamentales laborales, gobierno electrónico, focalización y medición de la pobreza, así como en el desarrollo de políticas públicas.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO Setiembre 2019 – Actualidad

Profesional encargado del seguimiento y monitoreo de actividades de gestión – Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales

- Efectuar el seguimiento a la ejecución de las metas físicas establecidas en el Plan Operativo Institucional (POI) Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) así como de los acuerdos establecidos en las instancias de coordinación (Comités, Comisiones, Grupos de trabajo, mesas de trabajo, entre otras).
- Elaborar reportes informativos, dando cuenta de los avances en la ejecución de los planes institucionales, así como las instancias de coordinación.
- Prestar apoyo en la comunicación con los diversos actores internos y externos para el cumplimiento de los objetivos del Sector Trabajo y Promoción del Empleo.
- Establecer coordinaciones con las direcciones y gerencias regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, para el desarrollo de asistencias técnicas en el marco de la promoción y protección de los derechos fundamentales laborales.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Diciembre 2018 – Abril 2019

Profesional encargado de elaborar propuestas de instrumentos técnicos normativos en el marco del Sistema Nacional de Focalización - Dirección General de Focalización

- Elaborar una propuesta de Lineamientos Técnicos en el marco de la Ampliación de la Clasificación Socioeconómica
- Elaborar una propuesta de Lineamiento Técnico para la Ampliación del plazo de la Clasificación Socioeconómica, su actualización y supuestos de cancelación.
- Realizar las coordinaciones con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales para la actualización de la Directiva N° 001-2014-JUS-DGPDP, sobre protección de datos personales en la construcción, administración, sistematización y actualización de bases de datos vinculadas a programas sociales y subsidios.
- Elaborar flujogramas y contenidos para la actualización de la Directiva N° 006-2015-MIDIS, “Lineamientos para el acceso a la información de Bases de Datos Administradas por la Dirección General de Gestión de Usuarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”.

MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LURIGANCHO Junio 2018 – Setiembre 2018

Profesional encargado de la revisión, actualización y simplificación de trámites, procedimientos y servicios - Subgerencia de Desarrollo Institucional y Cooperación Nacional e Internacional

- Revisar y actualizar los procedimientos y servicios del TUPA acorde a los últimos cambios normativos suscitados en el presente año.
- Elaborar la Estructura de Costos de los procedimientos administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad que presentan derechos de trámite en el TUPA.
- Elaborar la propuesta de Anexo TUPA de los procedimientos y servicios a actualizar.
- Elaborar proyectos de informes y demás documentación sustentatoria que corresponda al proceso de aprobación y ratificación del TUPA, conforme a la normatividad vigente.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Noviembre 2017 – Marzo 2018

Profesional encargado en el desarrollo de la Mejora de Procesos y Procedimientos - Dirección General de Focalización

- Realizar el análisis de los principales procesos y procedimientos que presenta Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y del Sistema de Focalización de Hogares.

- Elaborar proyectos normativos cuya competencia recae en la Dirección General de Focalización, así como proyectos de convenios de colaboración interinstitucional.
- Apoyar en el análisis de las solicitudes de información y consultas formuladas provenientes de las distintas instituciones públicas y privadas.
- Analizar y atender las quejas o denuncias provenientes de los ciudadanos sobre su clasificación socioeconómica y otros concernientes a la Dirección General de Focalización.

MUNICIPALIDAD DE SAN JUAN DE LURIGANCHO Marzo 2016 – Noviembre 2017

Especialista en mejora de procesos y procedimientos de gestión pública - Subgerencia de Desarrollo Institucional y Cooperación Nacional e Internacional

- Planificar, implementar y coordinar procesos de formulación, actualización y/o modificación del TUPA, MAPRO, entre otros principales instrumentos de gestión.
- Elaborar la Estructura de Costos de los procedimientos administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad que presentan derechos de trámite en el TUPA.
- Formular y evaluar normas y directivas para el rediseño de los procesos en coordinación con las unidades orgánicas de la municipalidad.
- Establecer y coordinar reuniones o mesas de trabajo necesarias, para la mejora de procedimientos y procesos de gestión.
- Atender, elaborar y remitir información solicitada por otras instituciones, sobre diferentes procesos y procedimientos de gestión administrativa.

MUNICIPALIDAD DE JESÚS MARÍA Febrero 2015 – Marzo 2016

Profesional para la elaboración del Texto único de Procedimientos Administrativos – TUPA – Gerencia de Planeamiento y Desarrollo Institucional

- Elaboración del informe de diagnóstico previo a la actualización del TUPA: marco normativo, Listado de procedimientos, tablas ASME y flujogramas por cada procedimiento.
- Elaboración de la Estructura de Costos de los procedimientos administrativos y Servicios Prestados en Exclusividad que presentan derechos de trámite en el TUPA.
- Elaboración de proyectos de informes a presentar, según la Ordenanza N° 1533-MML y su modificatoria, Ordenanza N° 1833-MML.

- Elaboración del Expediente de Ratificación para su presentación ante la MML.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA Abril 2014 – Diciembre 2014

Analista de Planeamiento y Presupuesto - Gerencia de Seguridad Ciudadana

- Monitorear el cumplimiento del Plan de Acción Municipal y el Plan de Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.
- Elaborar el Plan Anual de servicios y la Estructura de Costos para el proceso de determinación de Arbitrios 2015 (Arbitrio de Serenazgo) en coordinación con el SAT
- Elaborar el costeo y de Tablas ASME para la formulación del TUPA de la MML.
- Colaborar en la supervisión del presupuesto asignado.
- Apoyar en la atención de los requerimientos de bienes y servicios.

CENTRO DE CAPACITACIÓN DESPLIEGUE DE VALORES Junio 2013 – Diciembre 2013

Analista de Gestión de Procesos

- Sistematizar la información de los procesos de autoevaluación y auditoría interna
- Elaborar el diagnóstico y revisión de información de procesos relevantes
- Elaborar el mapa de procesos e indicadores, así como de reportes de gestión e información de los principales procesos.
- Determinar propuestas de implementación de planes de mejora.

CORPORACIÓN GLOBAL MONITOR Agosto 2012 – Octubre 2012

Asistente de consultoría en gestión administrativa

- Realizar auditoría general a toda la gestión
- Revisar el nivel de ejecución presupuestal, así como de Ingresos y Gastos.
- Revisar información sobre compras y asignaciones de bienes a terceros.
- Elaborar reportes e informes de acuerdo al avance establecido.

IMPULSO CONSULTORES Julio 2011 – Enero 2012

Consultor Empresarial

- Elaborar el diagnóstico, recopilación y levantamiento de información de procesos.
- Desarrollar propuestas de mejora de acuerdo al análisis realizado.

- Evaluar proveedores de software para EE.SS, transporte de combustibles y minimarket.
- Realizar inventario de productos para implementación de software.
- Realizar capacitación al personal operativo y administrativo.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS **2017-2019**

Maestría en Gestión Pública con mención en Gestión de Gobierno Electrónico

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA **2018**

Barcelona School of Management

Seminario Internacional de Gestión Pública

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS **2006-2010**

Licenciatura en Administración

OTROS ESTUDIOS

ESCUELA DE GOBIERNO PUCP **2019**

Presupuesto por resultados

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT) **2020**

Determinación de arbitrios Municipales 2020

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT) **2016-2017**

Curso Taller - Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)

CENTRUM PUCP **2016**

Balance Scorecard como Sistema de Gestión Estratégica

IPAE **2012**

Diplomado en Finanzas

CECILIA ALEJANDRA TELLO GUERRERO

Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad ESAN. Abogada por la Universidad César Vallejo de Trujillo y formada en la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque, con experiencia en Derecho Administrativo, Derechos Humanos, Derecho Constitucional y temas relacionados con análisis y estrategias de lucha contra la pobreza y políticas sociales y en gestión de sistemas de información social. Además, en formulación y gestión de estrategias de promoción de los derechos de las personas.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO **Julio 2019 – Actualidad**

Directora de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales

- Gestionar un equipo profesional encargado de la promoción y protección, a nivel nacional, de los derechos fundamentales laborales.
- Formular informes técnicos sobre la interpretación o aplicación de la normativa vigente en materia de derechos fundamentales laborales.
- Representar a la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos Fundamentales Laborales en los temas relativos a su función, ante organizaciones sindicales, de la sociedad civil, gremios empresariales, organismos internacionales y otras entidades
- Proponer las normas nacionales y sectoriales, lineamientos técnicos, mecanismos y procedimientos en materia de promoción, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito laboral.
- Coordinar, proponer y apoyar la ejecución del cumplimiento de los planes, programas y proyectos nacionales y sectoriales en materia de promoción y protección de los derechos fundamentales en el ámbito laboral.
- Desarrollar acciones de incidencia derivadas de la implementación de la política pública orientadas a la promoción de la libertad sindical, la erradicación del trabajo forzoso, la erradicación del trabajo infantil, la igualdad de oportunidades y no discriminación, entre otros derechos fundamentales laborales.
- Coordinar y proponer la suscripción de convenios intergubernamentales y con instituciones en materia de promoción, protección y cumplimiento de los derechos fundamentales en el ámbito laboral.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL Julio 2017 – Julio 2019
Asesora Legal de la Dirección General de Focalización (antes Dirección General de Gestión de Usuarios, ahora Dirección General de Focalización y de Información Social)

- Coordinar el equipo de Abogados que conforman la Dirección General de Focalización (DGFO).
- Asesorar a la DGFO en temas vinculados al control de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos que la dirección ejecuta, contrataciones del Estado y gestión pública y derecho constitucional.
- Asesorar en el análisis de los documentos técnicos normativos relacionados a la focalización y sus procesos, instrumentos de aproximación de condiciones de vida, herramientas para la gestión de la información, además de los procesos de adecuación de las intervenciones públicas en el marco del Sistema Nacional de Focalización.
- Asesorar a la DGFO en la toma de decisiones que le son consultados.
- Elaborar informes legales respecto de los temas que le son consultados por la DGFO.
- Elaborar y coordinar la elaboración de las propuestas normativas como Decretos Legislativos, Leyes, Decretos de Urgencia, Decretos Supremos, Resoluciones Ministeriales, Directivas, Normas Técnicas, Protocolos, Lineamientos y otras normas de gestión y administración interna que contribuyan con la operación del Sistema de Focalización de Hogares y el Sistema Nacional de Focalización.
- Evaluar y emitir opinión sobre las propuestas de normas de gestión y administración interna que le son derivadas a la DGFO.
- Asesorar y participar en la elaboración de los documentos sobre la política, planes y lineamientos del Sistema Nacional de Focalización de Hogares y el Sistema Nacional de Focalización.
- Participar en reuniones de coordinación con los Directores de Línea de la DGFO.
- Asistir a las Comisiones y reuniones de trabajo en las que sea designado (a).
- Coordinar y evaluar expedientes administrativos y emitir opinión.
- Coordinar revisar, así como y elaborar las respuestas de los documentos emitidos por la DGFO.
- Evaluar el marco normativo para la entrega de información que proporciona el SISFOH en el marco de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Coordinar los instrumentos para la implementación de la Función de Control.

Junio 2017**Especialista Legal (Coordinadora Legal) de la Dirección de Operaciones de Focalización (antes Unidad Central de Focalización, hoy Dirección de Operaciones)**

- Estructurar y coordinar la posición legal de la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios, con los abogados que conforman la Dirección.
- Prestar asesoría legal a la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios – en el control de Legalidad de los actos de administración y en general la toma de decisiones que le son consultados.
- Elaborar propuestas de documentos normativos como directivas, pautas y manuales, así como propuestas de resoluciones ministeriales y decretos supremos.
- Elaborar la propuesta de respuesta a los documentos que remite la Contraloría General de la República, en el marco de sus acciones de control, la Defensoría del Pueblo en el marco de su labor de Supervisión al cumplimiento de las funciones que desempeña la Administración Pública, así como del Congreso de la República respecto de opinión sobre proyectos de ley.
- Asesorar a la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios, acerca de la política, planes y lineamientos del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- Asesorar a la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios en la gestión administrativa respecto de los temas que le sean consultados.
- Asistir a las Comisiones y reuniones de trabajo en las que sea designado por la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios.
- Revisar el despacho documental derivar, así como –cuando corresponda- preparar documentos de respuesta que correspondan y coordinar la atención de la documentación remitida a la Dirección de Operaciones de Focalización – Dirección General de Gestión de Usuarios.
- Realizar seguimiento a los documentos derivados y coordinar su oportuna atención.
- Evaluar expedientes administrativos y emitir opinión.

- Revisar los materiales de comunicación y capacitación dirigidos a los integrantes del Sistema de Focalización de Hogares, como a la ciudadanía.
- Participar en actividades de capacitación a los integrantes del Sistema de Focalización de Hogares y a la ciudadanía.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Marzo 2014 – Setiembre 2014

Comisionada de la Adjuntía para la Administración Estatal

- Proponer a la Adjunta para la Administración Estatal la elaboración de lineamientos para la intervención defensorial en todo el país en materia de identidad y ciudadanía.
- Atender las consultas de los comisionados en todo el país en materia de identidad y ciudadanía, desarrollando estrategias de intervención.
- Efectuar el seguimiento de las recomendaciones emitidas a las entidades públicas que se encuentran vinculadas a la identidad y ciudadanía.
- Investigar en materia de identidad y ciudadanía, a fin de identificar problemas y recomendar posibles soluciones respecto de esta materia.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Julio 2010 – Febrero 2014

Asesora y Coordinadora Parlamentaria del Gabinete de Asesores

- Asesorar y realizar las coordinaciones entre el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo; así como realizar seguimiento a los proyectos de ley que presenta la Representación Nacional y el Ejecutivo, tanto en las Comisiones y los dictámenes que se debaten en el Pleno del Congreso.
- Asesoramiento al Jefe de Gabinete en los temas de línea que desarrolla la Defensoría del Pueblo, efectuando análisis y proponiendo alternativas para su adecuada coordinación con las demás dependencias de la institución.
- Asesorar al Jefe de Gabinete en la elaboración de las consultas orales y escritas derivadas de las demás áreas y oficinas de la Defensoría del Pueblo.
- Asesorar al Jefe de Gabinete en las labores previas a la presentación del titular de la Defensoría del Pueblo en actividades Públicas.
- Sugerir al jefe de Gabinete la distribución a las áreas competentes para su atención, las quejas, peticiones u otros documentos que diariamente ingresan al Despacho Defensorial.

- Apoyar en la coordinación con las unidades orgánicas para lograr una oportuna atención de los requerimientos que formulan diversos organismos e instituciones públicas.
- Parte del equipo de sistematización, elaboración y revisión del Informe Anual de la Defensoría del Pueblo. Documento que anualmente, el Defensor del Pueblo, presenta al Congreso de la República.
- Elaborar proyectos de respuesta y comunicación interinstitucional entre el titular de la Defensoría del Pueblo y entidades públicas y privadas.
- Responsable de la revisión de diversos documentos remitidos por las unidades orgánicas que llegan para la firma del Defensor del Pueblo, tales como: convenios, proyectos de resolución, oficios, entre otros.
- Encargada de la parte administrativa del Gabinete, atendiendo lo relacionado con la formulación, monitoreo y cumplimiento del Plan Operativo Institucional (POI); así como también de la coordinación de las contrataciones y adquisiciones de la Oficina de Gabinete.
- Responsable de coordinar internamente la actualización del Portal de Transparencia de la Institución, en lo que concierne al Gabinete y de Acceso a la Información.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS Febrero 2008 – Junio 2009
Especialista en evaluación y calificación de víctimas del Consejo de Reparaciones

- Recabar y organizar documentación de las fuentes de información para determinar e identificar a los beneficiarios del Programa Integral de Reparaciones (PIR), según artículo 42° del Reglamento de la Ley N° 28592, “Ley que crea el plan integral de Reparaciones”.
- Elaborar informes administrativos indicando la situación de los casos presentados ante el Registro Único de Víctimas. Elaborar informes jurídicos para la absolución de consultas, vacíos normativos u otros, teniendo como marco legal las normas internas y los tratados internacionales.
- Revisar y analizar la información existente en los expedientes de las víctimas individuales para su respectiva evaluación y calificación. Elaboración de documentos de trabajo que permitan optimizar la calificación de los casos.

- Apoyar en las actividades de capacitación del personal que integren los registros regionales de víctimas. Participar en las reuniones con las asociaciones de víctimas para explicar el proceso de reparaciones.
- Participar en las reuniones con consejeros y asesores para absolver las consultas en relación con la calificación de casos y sobre los casos observados.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Marzo 2007 – Agosto 2007 /

Noviembre 2006 – Enero 2007

Comisionada de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer

- Atención de consultas de casos atendidos por las oficinas defensoriales de todo el país. Atención de consultas formuladas a través del Sistema de Información Defensorial (SID).
- Elaboración de opinión de proyectos de Ley. Elaboración de oficios e informes, comunicación interinstitucional. Elaboración de insumos para el desarrollo de investigaciones como trabajo decente, salud sexual y reproductiva, trata de personas y violencia familiar.
- Ejecución de supervisión de proyectos de ley presentados por los poderes Legislativo y Ejecutivo, con base en la Ley de Igualdad de Oportunidades, promulgada el 16 de marzo de 2007.
- Sistematización de la supervisión de Centros de Emergencia Mujer.
- Revisión de la edición preliminar del Manual de Lineamientos de actuación defensorial sobre derechos de la Mujer. Revisión de la edición preliminar del Informe Defensorial N° 122 “La cuota de género en el Perú, supervisión de la elección regional y municipal 2006”.
- Elaboración del documento “Las mujeres peruanas y su atención en la Defensoría del Pueblo”.
- Análisis y sistematización de la información contenida en el Sistema de Información Defensorial (SID) respecto a las mujeres afectadas que presentaron sus quejas en las oficinas defensoriales ubicadas en todo el país.
- Supervisión y sistematización de las cuotas electorales de noviembre de 2007, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales.

FORMACIÓN PROFESIONAL

ESAN GRADUATE SCHOOL OF BUSINESS **2017-2019**

Maestría en Gestión Pública con mención en Gestión de Gobierno Electrónico

UNIVERSITAT POMPEU FABRA – ESPAÑA **2018**

Barcelona School of Management

Seminario Internacional de Gestión Pública

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO **2005**

Abogada

UNIVERSIDAD NACIONAL “PEDRO RUÍZ GALLO” **1998-2003**

Bachiller en Derecho

OTROS ESTUDIOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ **2010**

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES **2010**

Diplomado en Gestión y Administración Pública

RESUMEN EJECUTIVO

Grado	:	Maestro en Gestión Pública
Título de la tesis	:	Diagnóstico, Análisis y Propuesta de mejora del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS
Autores	:	Dévora Mabel Alarcón Alvarez Leslie Katherine Domínguez Zevallos Erickson Elmer Gallardo Tabra Cecilia Alejandra Tello Guerrero

Resumen:

Los programas de transferencias condicionadas, como elemento importante en el desarrollo de la política social, permiten reducir los niveles de pobreza y desigualdad a través del cumplimiento de corresponsabilidades. Como consecuencia de ello, la población beneficiada percibirá una mejora en su calidad de vida y tendrá la posibilidad de salir del umbral de la pobreza.

Para lograr este propósito, cada país desarrolla estrategias multisectoriales y transversales en tres aspectos importantes: a) el registro y entrega del incentivo monetario a los potenciales beneficiarios; b) la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades; y c) el egreso del programa de transferencia condicionada. Este último punto es importante, ya que permitirá evaluar si el programa cumplió o no con su propósito a mediano y largo plazo.

En Perú, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se encarga de ejecutar las transferencias monetarias a las familias en situación de pobreza y pobreza extrema en los ámbitos urbano y rural. Con ello, JUNTOS logró que a corto plazo las familias beneficiadas mejoren su calidad de vida, y, por ende, cumplan las corresponsabilidades en salud, nutrición y educación, restituyendo de este modo sus derechos básicos y contribuyendo en la reducción de la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Si bien JUNTOS cuenta con una estrategia de egreso, formulada en el Anexo 02 del Programa Presupuestal 0049, no existe evidencia que confirme su implementación o, al

menos, la existencia de un proceso que la describa. Pese a que las recientes gestiones gubernamentales han implementado convenios con otros programas para que apoyen a las familias beneficiarias del programa JUNTOS, esas iniciativas se enfocaron únicamente en el proceso de acompañamiento y cumplimiento de corresponsabilidades, mas no en el egreso.

En ese sentido, el objetivo principal de la presente investigación es la elaboración de una propuesta de mejora en el diseño del Programa JUNTOS, a partir del análisis y evidencia de sus ex usuarios, así como de su participación en otros programas sociales, incidiendo en la estrategia de egreso de JUNTOS.

Para ello, se realizó la revisión tanto del modelo operativo de JUNTOS como de la estrategia de egreso de los programas sociales en la región, a partir de la experiencia de Chile (Seguridades y Oportunidades), Brasil (Bolsa Familia) y México (Programa Prospera).

Con todo ello, el equipo de tesis desarrolló una investigación de tipo descriptiva, la cual analizó dos tipos de fuentes de información: secundaria y primaria. El análisis de fuente de información secundaria, se efectuó mediante la revisión de estudios previos sobre la estrategia de graduación de JUNTOS.

El análisis de fuente de información primaria se dividió en dos partes: (a) un análisis cuantitativo, en base en la información que consta en el Registro Nacional de Usuarios (RNU) administrado por el MIDIS sobre las personas que en algún momento fueron usuarias del Programa JUNTOS y que, debido a su situación socioeconómica, participaron en otros programas sociales, en el periodo comprendido entre octubre del 2017 y octubre del 2019; y (b) análisis cualitativo, mediante la aplicación de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios del sector Desarrollo e Inclusión Social relacionados con la implementación de JUNTOS. El resultado del análisis efectuado nos servirá para comprobar si los usuarios del Programa JUNTOS (ex-usuarios) continúan su transición hacia otros programas sociales, con la finalidad de que no se mantengan o caigan en la trampa de la pobreza.

Con esa información, la investigación desarrolló una propuesta enfocada en la estrategia de egreso del programa JUNTOS, específicamente en el seguimiento y monitoreo del proceso.

La propuesta consiste en mejorar el proceso de egreso del Programa JUNTOS, a través del desarrollo de dos subprocesos, diferenciados por tipo de usuario. El primero es el “egreso del hogar afiliado”, para el cual se redefinirá el proceso misional 1.6 denominándolo “Acompañamiento del hogar para el egreso”, cuya aplicación recaerá en la Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH), que será responsable de conducir y establecer los lineamientos de los procesos de verificación de cumplimiento de las corresponsabilidades y de acompañamiento psicosocial. El segundo subproceso se denomina “egreso del miembro objetivo”, el cual, mediante una estrategia de articulación entre el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local, los/as directores/as de las Unidades Escolares, los docentes, tutores, los escolares, y los/as titulares del hogar afiliado, implementen y ejecuten mecanismos de información y orientación para los estudiantes, para lo cual efectuarán lo siguiente: a) Articulación con PRONABEC - "Beca 18"; b) Incorporar Jóvenes a JUNTOS - UAH "Monitores Locales; c) Brindar programas de desarrollo, certificación y capacitación técnica; y d) Articulación con programas de Responsabilidad Social Empresarial.

Para ejecutar la propuesta, se deberá efectuar: i) un piloto de la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS; ii) una plataforma de seguimiento de los hogares afiliados; iii) una Directiva Multisectorial para la articulación de los programas sociales en el marco de la estrategia de egreso; iv) un documento técnico que establezca los lineamientos de la caracterización de los hogares afiliados a JUNTOS; y v) los criterios de priorización de la afiliación sobre la base del Expediente Técnico Familiar de Protección Social. Además, se deberá modificar el Manual Operativo de JUNTOS, el Programa Presupuestal 0049 y el Capítulo III de la Ley sobre Modalidades Formativas Laborales.

Todo ese esfuerzo generará un ahorro en los costos operativos del Programa JUNTOS, reduciendo considerablemente el gasto incurrido en viáticos, presupuesto que podrá ser derivado a otras partidas que permitan mejorar el desempeño de JUNTOS. Y, por otro lado, permitirá que sus monitores puedan salir de la pobreza mediante su propia labor realizada.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. Problema de investigación

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los programas de transferencias condicionadas representan uno de los principales instrumentos de política social para combatir, desde una óptica multidimensional, los problemas relacionados con exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, que aquejan a nuestra región.

La finalidad de estos programas es, en suma, transformar y detener la transferencia intergeneracional de la pobreza, una finalidad que podría configurarse en sí misma como una meta de largo plazo, producto de un conjunto de acciones de fondo. Dichas acciones tienen que ver con la atención a problemas de corto plazo dentro de los hogares vulnerables, que precisamente permite que la pobreza se mantenga y perpetúe. Estos problemas versan sobre salud, nutrición y educación dentro de los hogares.

Es en este sentido, que los programas de transferencias condicionadas, como su mismo nombre indica, condicionan la transferencia de un incentivo, sea este monetario o de otra naturaleza, al cumplimiento de corresponsabilidades relacionadas a aspectos de salud, nutrición y educación respecto de la población objetivo. Dicho cumplimiento es lo que, a corto y mediano plazo, coadyuva a mejorar el bienestar de las familias, lo cual se traduce en la reducción de los indicadores de desnutrición, abandono escolar y aquellos relativos a la salud.

En el caso concreto de nuestro país, luego de más de 14 años, los resultados del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS son de compleja evaluación, debido a que su implementación atiende los problemas de corto y mediano plazo. Ello habilita el acceso a los servicios del Estado (salud, nutrición y educación) de los miembros objetivos del programa: gestantes, niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta que culminen la secundaria o cumplan los 19 años de edad.

En cuanto a la medición de los resultados o el impacto de JUNTOS, existe abundante evidencia empírica que muestra resultados favorables sobre la condición para el otorgamiento de dinero a las familias a cambio de que estas hagan uso de los servicios del Estado. Con ello, el Programa JUNTOS atiende los problemas de corto y mediano plazo

de los hogares en situación de vulnerabilidad, relacionados con la salud, nutrición y educación.

Sin embargo, como todo programa social, los beneficiarios eventualmente deberán graduarse y, por ende, dejar de recibir el incentivo monetario bimensual otorgado por JUNTOS. Pero si estos usuarios graduados no tienen las capacidades para conservar los niveles de ingreso y de capital humano adquiridos cuando fueron usuarios del programa, es probable que regresen o se mantengan en la trampa de la pobreza, por lo que todo lo alcanzado en JUNTOS no tendría mayor valor en la actualidad. En este caso, el Programa resulta un instrumento ineficiente respecto de su objetivo: contribuir a detener la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Es ahí donde la evidencia respecto del impacto de JUNTOS resulta insuficiente. De un análisis cualitativo no se han encontrado estudios que hayan seguido el comportamiento de los egresados del Programa y, aunque las cifras de pobreza hayan mejorado en el tiempo, se desconoce en qué medida ello se debe a la implementación del programa en dichos hogares.

De la misma manera, de los análisis de los documentos propios del programa, como el Anexo 02 correspondiente al Programa Presupuestal N° 0049, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, se advierte que la información respecto a la graduación o egreso de los usuarios es muy reducida, por lo que se presume que esta no ha sido desarrollada con mayor énfasis, como sí lo han sido las demás etapas del Programa.

Por las razones antes expuestas, podemos advertir que **el problema principal de la presente investigación se circunscribe a que un gran porcentaje de los egresados del Programa JUNTOS aún mantienen la condición de pobres o pobres extremos**. El problema demostraría que el programa no es un vehículo para la superación de la pobreza, pero sí para que, en el marco de lo posible, constituya un recurso humano que requieran continuar siendo parte de modelos de protección social, a fin de que las capacidades obtenidas los ayuden a enfrentar definitivamente la pobreza.

Como se demostrará más adelante, a partir del análisis de los datos disponibles, los ex usuarios no continúan recibiendo asistencia por parte del Estado a través de una real estrategia de egreso que les permita asegurar la continuidad en el acceso a alternativas de

desarrollo, ya sea formativo o productivo, lo que se pueden concretar a través de la articulación con otros programas sociales, es decir, entender este proceso como otra etapa de la protección social.

En ese sentido, a fin de contribuir con el objetivo de largo plazo de JUNTOS —la eliminación de la transferencia intergeneracional de la pobreza—, el presente trabajo de tesis plantea una propuesta de mejora del diseño del Programa enfocada en el proceso de graduación de los beneficiarios, específicamente, en repensar el proceso de egreso como un mecanismo decisivo para culminar su proceso formativo en cuanto a desarrollo profesional (formación universitaria o técnica) y productivo. El objetivo es que los ex usuarios de JUNTOS reúnan las capacidades y aptitudes que les permitan su inserción en el mercado laboral y desde el concepto del trabajo decente, a fin de superar concretamente la pobreza, tal y como lo señaló Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la 91^o Conferencia Internacional de Trabajo, celebrada en el año 2003.

1.2. Objetivos de la investigación

1.2.1. Objetivo principal

Elaborar una propuesta de mejora en el diseño del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS a partir del análisis y evidencia de los ex usuarios de JUNTOS y su participación en otros programas sociales.

1.2.2. Objetivos específicos

- a) Analizar la evidencia sobre la continuidad en la participación de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas sociales, contenida en el Registro Nacional de Usuarios, base de datos que administra el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- b) Analizar los estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS, así como los resultados de las entrevistas efectuadas a ex funcionarios relacionados con su implementación.
- c) Formular una propuesta de mejora en el diseño del Programa JUNTOS, respecto a su estrategia de egreso.

1.3. Justificación

Desde su creación, el Programa JUNTOS tiene la finalidad de ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias pobres y pobres extremas, así como incentivar, bajo el esquema de la corresponsabilidad, prestaciones en salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción¹.

En esa misma línea, el Programa Presupuestal 0049, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS (s.f.), plantea como problema a resolver el “*Limitado acceso de gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza principalmente en zonas rurales, a los servicios de salud-nutrición y educación*”, cuyos hogares se encuentren en zonas con más del 40% de pobreza y se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con la información que certifica el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). A su vez, de acuerdo con la Visión y Misión del Programa, estas acciones están orientadas a contribuir con la reducción de la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Al respecto, la Evaluación de Impacto del programa JUNTOS (MIDIS, 2017) estima los efectos atribuibles directamente a la intervención del Programa sobre un conjunto de variables durante el periodo 2011-2016. De acuerdo con la teoría de cambio desarrollada para el Programa, la intervención produce un conjunto de resultados asociados con tres cadenas: una relativa a la asignación del subsidio, una referida al cumplimiento de corresponsabilidades y una relacionada con los conocimientos adquiridos por los padres ante la información del Programa o los establecimientos de atención públicos a los que acuden en el marco del Programa.

Así, respecto a la primera cadena, se obtuvo que la asignación del subsidio generó un incremento en el consumo per cápita de los hogares. De manera específica, JUNTOS habría impactado en un incremento de 5.7 % a 9.0 % en el gasto per cápita, de 9 % a 12 % en el gasto en alimentos, y de 7 % a 10 % en el gasto básico (alimentos, salud y educación).

¹ Decreto Supremo N° 32-2005-PCM, aprobado el 6 de abril de 2005.

En relación con la segunda cadena, el Programa habría logrado incrementar la asistencia a la escuela entre 6 y 7 % respecto a la línea base, habría reducido la deserción escolar (probabilidad de dejar la escuela en el año corriente luego de haber estado matriculado el año anterior) en 5.5 %, y habría incrementado los años de escolaridad promedio de las personas en edad de estudiar en entre 0.23 y 0.27 años.

Sin embargo, en relación con la tercera cadena, no se advierte impacto en términos de incremento en la atención institucional del parto, incremento de la talla y el peso al nacer, o reducción del porcentaje de niños con bajo peso al nacer.

Ahora bien, como se ha señalado, en relación con el egreso o la graduación de los usuarios, no se ha encontrado, por un lado, estudios sobre el seguimiento de dichos usuarios, a fin de conocer si estos se han mantenido o caído en la trampa de la pobreza; y, por otro lado, mayor detalle dentro del propio Programa en relación con la estrategia o el proceso de graduación de los usuarios.

Cabe indicar que en el año 2012 el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) realizó la consultoría “Elaboración de una propuesta de estrategia para la graduación diferenciada de los hogares del programa JUNTOS” (Zárate y otros, 2012), en la que se propuso un enfoque integral en la caracterización de hogares, de modo que estos no caigan nuevamente en la pobreza o pobreza extrema, siendo entonces una estrategia de graduación la aplicación de bonos educativos, productivos y/o de emprendimiento. Las recomendaciones también sugirieron aprovechar el capital humano generado en el marco del Programa, como las madres líderes que podrían integrarse en una red de monitoreo de familias egresadas. Asimismo, para que la estrategia de graduación sea exitosa, se sugirió retroalimentar los procesos mediante la capacitación, que además de considerar la difusión de tecnologías validadas y acondicionadas, debería incorporar otros temas como la asociatividad y propuestas de comercialización.

Con la información revisada, se presume que la mencionada propuesta no fue implementada ni utilizada como base para una estrategia de graduación del Programa, existiendo indicios de carácter cualitativo que nos llevan a inferir que el seguimiento al usuario graduado de JUNTOS es aún un componente ausente de dicho Programa.

En consecuencia, JUNTOS muestra un problema de diseño, que no ha contemplado un proceso de graduación que cautele que todo lo logrado por el Programa desde el ingreso

del beneficiario sea de utilidad cuando este tenga que graduarse. Para ello, el presente trabajo de tesis plantea una propuesta de mejora del Programa que tiene como base la articulación con otros programas del Estado, así como el aprovechamiento de las capacidades de los usuarios, las que, con ayuda de JUNTOS, se han venido forjando a lo largo de su estancia en el referido programa.

1.4. Alcances y limitaciones

En cuanto al alcance, la presente tesis busca ofrecer una propuesta de mejora en el diseño del Programa JUNTOS sobre la base de estudios previos acerca de la Estrategia de Graduación del Programa, entrevistas realizadas a funcionarios que han contribuido directamente al desarrollo e implementación del Programa, y base de datos de todas las personas que han sido usuarias de JUNTOS entre el 31 de octubre de 2017 y el 31 de octubre de 2019.

Asimismo, cabe indicar que la propuesta de mejora se enfoca en la etapa de graduación del Programa, de modo que el desarrollo de la presente tesis tendrá mayor incidencia en el análisis de dicha etapa y buscará atender el problema relacionado a que un gran porcentaje de los egresados del Programa aún mantienen la condición de pobres o pobres extremos. Para la consecución de dicho fin, se busca desarrollar una estrategia de egreso mediante un mecanismo de transición que permita a los ex usuarios de JUNTOS que aún son pobres o pobres extremos reunir las capacidades para poder salir de la pobreza.

Del mismo modo, se ha recogido estudios con un amplio rango de análisis, con la finalidad de recoger elementos que atiendan las necesidades generales de los usuarios de JUNTOS en todo el territorio nacional.

En cuanto a las limitaciones encontradas, no existen reportes periódicos de las personas que en algún momento fueron usuarias de JUNTOS, a efectos de advertir con claridad el momento de su egreso del Programa, por lo que la base de datos con la que se ha trabajado ha sido elaborada para los fines de nuestra investigación de tesis hasta el 31 de octubre de 2019. En la búsqueda de contraste con bases de datos secundarias, se encontró información con restricciones en cuanto a protección de datos personales, como es el caso del Padrón General de Hogares (PGH).

En tal sentido, la presente tesis no pretende resolver todos los problemas que pueda tener el Programa JUNTOS, ni tampoco cuestionar su existencia o pertinencia. Más bien, se plantea una propuesta que considera un escenario real, donde las variables políticas y económicas son relevantes cuando se presenta una propuesta ante la Alta Dirección de un sector. Cabe indicar que cualquier implicancia o factor externo no considerado como parte del análisis no será tomado en cuenta ni tendrá impacto en la propuesta planteada.

Es importante señalar que el brote del coronavirus Covid-19, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, ha generado un escenario no previsto durante la elaboración de la tesis. La Emergencia Sanitaria nacional² decretada por un plazo de 90 días, y el Estado de Emergencia³, decretado del 16 de marzo al 10 de mayo de 2020, ha limitado la realización de entrevistas en el marco del proceso de elaboración del presente trabajo, por lo cual el equipo de tesis ha tenido que adoptar mecanismos alternativos para reunir los aportes de funcionarios con experiencia en la implementación del Programa JUNTOS.

También cabe indicar que la propuesta de mejora del Programa JUNTOS no está ambientada en el escenario actual, en el que, por un lado, aún se investigan los efectos del virus Covid-19, su cura y vacuna; y, por otro lado, el accionar de la administración pública está orientado a combatir la pandemia, priorizando la atención de las personas contagiadas y con riesgo de contagio del Covid-19, independientemente de su situación económica. En ese sentido, la propuesta será de utilidad en un escenario post Covid-19.

1.5. Contenido

El **Capítulo I, Introducción**, plantea el problema de la investigación, así como el objetivo general y los objetivos específicos. Asimismo, se justifican la necesidad de la investigación, estableciendo el alcance y las limitaciones de la propuesta.

El **Capítulo II, Marco Contextual**, desarrolla una descripción del Programa JUNTOS, el cual abarca los siguientes tópicos: (i) el contexto socioeconómico y político de su creación, (ii) marco legal; (iii) diseño e implementación, haciendo énfasis en su

² La Emergencia Sanitaria fue establecida mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de marzo de 2020, debido a la existencia del Covid-19 y tras haber sido pública la calificación de pandemia por parte de la OMS ese mismo día.

³ El Estado de Emergencia fue establecido mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2020, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del Covid-19 y por un plazo de 15 días; es decir, del 16 al 30 de marzo de 2020. No obstante, este fue prorrogado tres veces mediante Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM y N° 075-2020-PCM, siendo que ahora se extenderá hasta el 10 de mayo de 2020.

estrategia de egreso y los estudios que se desarrollaron sobre el mismo; y (iv) su alineamiento a la política Nacional e internacional, el cual enmarca a JUNTOS dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su ubicación en la política nacional del Estado. Adicionalmente, se analiza la implementación de programas de transferencias condicionadas similares en países de la región.

El **Capítulo III, Marco Teórico**, desarrolla la revisión de la literatura sobre la aplicación de un Modelo de Gestión Pública; Programas Sociales; Programas Sociales de Transferencias Condicionadas; la Teoría de Diseños de Programas Sociales, las Técnicas para Formulación de Diseños de Programas Sociales; así como de Estrategia de Egreso de los Programas de Transferencias Condicionadas. Finalmente, se plantea la hipótesis de investigación, producto de la revisión de los conceptos que abarca el citado capítulo.

El **Capítulo IV, Diseño Metodológico**, establece la estrategia y el enfoque del presente trabajo, para brindar respuesta al problema de investigación y alcanzar los objetivos planteados. Contempla un análisis de fuente secundaria (de estudios previos sobre la estrategia de egreso de JUNTOS) y de fuente primaria, a través de un análisis cuantitativo (sobre la continuidad de los ex usuarios de JUNTOS en otros programas sociales) y un análisis cualitativo (sobre el resultado de las entrevistas efectuadas a ex funcionarios del MIDIS).

El **Capítulo V, Análisis y Resultados**, explicará los resultados del análisis efectuado a las fuentes secundarias y primarias, a fin de demostrar si la estrategia de egreso del programa resultó exitosa o no, cuyo resultado servirá para comprobar la hipótesis planteada.

El **Capítulo VI, Propuesta de mejora en el Diseño del Programa JUNTOS**, corresponde al tercer objetivo específico de la tesis y consiste en el diseño de así como medidas de gestión normativas y de operación para la implementación de la propuesta, concatenando a los resultados del análisis de la presente investigación.

El **Capítulo VII, Recomendaciones**, puntualiza los pasos a seguir para que la propuesta de mejora de la estrategia de egreso del Programa JUNTOS pueda desarrollarse de manera exitosa.

CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL

2.1. Descripción del Programa JUNTOS.

2.1.1. Contexto socioeconómico y político de creación del Programa.

Los programas sociales en Perú tienen larga trayectoria. En los años setenta y ochenta, estos programas se basaron en la distribución de alimentos. En los años noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, los programas sociales fueron utilizados para fines políticos, a fin de conseguir legitimidad y popularidad. Es con la llegada del nuevo milenio y la caída del gobierno fujimorista que se replantea la naturaleza de los programas sociales, lo cual conlleva a revisiones de enfoque, buscando incorporar la descentralización, participación y consulta ciudadana.

A un año de concluir el gobierno de Alejandro Toledo Manrique, en 2005, se crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS⁴, en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza⁵ y a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). Inicialmente, JUNTOS estuvo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y fue constituida como una de sus unidades ejecutoras.

JUNTOS no se gestó en un contexto de crisis; por el contrario, alrededor de su fecha de creación, Perú experimentaba un crecimiento económico ininterrumpido desde el año 2000, reflejado en las tasas positivas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). Sin embargo, este auge económico no tuvo correlación con la disminución de la pobreza, ni había tenido un carácter inclusivo y extensivo en la población, sino que se había concentrado en ciertos sectores, como la minería, el comercio exterior, el sector financiero y la construcción, beneficiando a ciertos segmentos, mas no a todos. En tal sentido, dicha mejora en la economía nacional no reflejaba una mejora social y, por tanto, podía amenazar la estabilidad política del país.

En el año 2007 se puso en marcha la Estrategia Nacional CRECER, una plataforma de coordinación interinstitucional entre los principales programas sociales relacionados con la reducción de la desnutrición infantil, entre ellos JUNTOS. A su vez, el Ministerio

⁴ D.S N° 032-2005-PCM “Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS”, publicado el 7 de abril de 2005.

⁵ D.S N° 064-2004-PCM “Aprueba el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006”, publicado el 8 de setiembre de 2004.

de Economía y Finanzas impulsó el Presupuesto por Resultados (PpR) como una herramienta de planificación y programación presupuestal con el objetivo de aumentar la eficiencia y mejora del gasto público, a fin que las intervenciones que se financien con recursos públicos se diseñen, ejecuten y evalúen en función a los cambios que propicien a favor de los sectores más vulnerables y necesitados. En este sentido, tanto CRECER como el PpR fueron dos de las iniciativas más resaltantes en materia de optimización de los programas sociales.

Posteriormente, en el año 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)⁶, cuya norma de creación dispuso la adscripción del Programa JUNTOS a esa cartera ministerial. Además, en el año 2012 se modificó la norma de creación del Programa⁷, en cuyos considerandos se hizo referencia a la Ley marco de modernización de la gestión del Estado, la cual priorizó, entre otros, la labor de desarrollo social en beneficio de los sectores menos favorecidos.

Es así que, durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso, se dio prioridad al tema de desarrollo e inclusión social, lo cual se reflejó en el incremento de la asignación presupuestal para los programas sociales, en la existencia de espacios de concertación institucionalizados en el ámbito local —que facilitaron la participación ciudadana—, en el impulso al uso de las tecnologías de la información y comunicaciones para facilitar la formación de redes interconectadas en todo el país, y en la participación de empresas que operaban en zonas de extrema pobreza. Asimismo, se dispuso recursos para contribuir con el Estado en temas de desarrollo social, entre otros.

El diseño del Programa JUNTOS tuvo sustento en los programas de transferencias condicionadas en otros países de Latinoamérica, entre los que destacan el Programa Oportunidades de México, el Programa de Bolsa-Familia de Brasil, el Programa Familias en Acción de Colombia, el Programa Puente Chile Solidario de Chile y el Programa Superémonos de Costa Rica.

2.1.2. Marco legal del Programa

En los 14 años de implementación de JUNTOS, las autoridades se han visto en la necesidad de modificar la norma de creación del referido programa, a fin de replantear su

⁶ Mediante Ley N° 29792 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el 20 de octubre de 2011.

⁷ Modificación efectuada mediante D.S N° 012-2012-MIDIS de 20 de setiembre de 2012.

alcance y estructura. Por ejemplo, en un contexto de conflictos sociales en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), se establecieron disposiciones para ampliar el ámbito de intervención del Programa JUNTOS. De esta manera, se incorporaron incentivos a la formación de capital humano en educación secundaria para los hogares beneficiarios de JUNTOS, que consistían en incentivos monetarios adicionales a los otorgados por el Programa, según el rendimiento escolar de los estudiantes a partir de 14 años de edad. En 2012 se incluirían las localidades ubicadas en la zona del VRAEM.

JUNTOS, como unidad ejecutora adscrita al MIDIS, cuenta con un Manual de Operaciones que con los años se ha ido actualizando y que comprende su modelo de gestión y organización como programa. En el Anexo N° 01 se presenta un cuadro que describe todas las normas sobre las que se basa el desarrollo del Programa JUNTOS.

2.1.3. Diseño e implementación del Programa.

2.1.3.1. Diseño del Programa

La Memoria Institucional 2018 del Programa JUNTOS plantea en su Marco Estratégico el desarrollo de la siguiente Visión y Misión:

Visión:

En el ámbito de acción del programa, se han restituido los derechos básicos de los hogares, cuyos miembros acceden con pleno ejercicio de su ciudadanía de manera regular a servicios básicos de calidad en salud, nutrición y educación, y se ha mejorado la calidad de vida y el desarrollo de capital humano reduciendo con ello la transferencia intergeneracional de la pobreza (p.8).

Misión:

Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, especialmente de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en salud, nutrición y educación, bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad (p.8).

Al respecto, se advierte que JUNTOS estaría persiguiendo dos objetivos que guardan estrecha relación: por un lado, la restitución de derechos básicos a partir del cumplimiento

de las corresponsabilidades y, por otro lado, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas, al desarrollo de sus capacidades y a reducir la transferencia intergeneracional de la pobreza.

En ese sentido, como se mencionó anteriormente, si bien JUNTOS no otorga directamente los servicios de salud y educación, promueve e incentiva a que los hogares hagan uso de estos. No obstante, cabe precisar que el uso de dichos servicios es una condición necesaria, más no suficiente, para eliminar la transferencia intergeneracional de la pobreza. Esto se debe a que, para salir de ella, estarían involucrados factores adicionales relativos a la sostenibilidad económica de los hogares.

En relación con los aspectos básicos del diseño del Programa, los cuales se encuentran alineados al Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, se desprende lo siguiente:

- **Problema Principal:** “Limitado acceso de gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza principalmente en zonas rurales, a los servicios de salud-nutrición y educación” (p.2).
- **Resultado Específico:** “Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, acceden informados a los servicios de salud-nutrición y educación” (p.2).
- **Resultado Final:** “Contribuir a que grupos vulnerables cuenten con protección social garantizada (articulado a Plan Perú 2021 – CEPLAN)” (p.2).
- **Producto Principal:** “Hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades con orientación y acompañamiento” (p.2).

De una revisión singular, partiendo de la información descrita, el problema no resulta ser el más apropiado en términos técnicos, dado que un problema no puede ser una limitación o la ausencia de algo, sino situaciones que sean identificables y tengan una solución. En este caso, JUNTOS podría expresar como problema la deserción escolar, la desnutrición crónica, así como otras enfermedades que afectan el normal desarrollo de una persona desde su nacimiento.

Asimismo, es necesario cuestionar que identificar un problema y tener como objetivo solucionarlo desde una mirada parcial del mismo, nos muestra que sus resultados son débiles y están ligados a las condiciones esenciales del Programa. En otras palabras, JUNTOS pretende solucionar los problemas centrales del desarrollo de los niños desde alternativas sesgadas a incentivar el mero acceso a servicios con un enfoque administrativo o cuantitativo y no cualitativo, lo que constituye una falta de gerencia o de adecuada visión respecto de lo que se quiere lograr.

Un hogar que tiene problemas económicos, de violencia o falta de oportunidades laborales no es capaz de brindar un espacio de adecuado crecimiento a los niños. En ese contexto, es necesario que para lograr los objetivos de JUNTOS respecto de tener una generación de personas calificadas que sean capaces de romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza, se debe contar con el respaldo y apoyo de adultos sanos y capaces de autosostenerse, a efectos de contribuir con la transformación social del hogar, dado que una manera efectiva de salir de la pobreza es con trabajo.

De una revisión inicial y desde la discusión del problema, se considera que tanto la visión como la misión de JUNTOS buscan resolver un problema de manera parcial y que no genera soluciones concretas y sostenibles en el tiempo, por lo que resulta necesario apostar por la inclusión económica de los adultos responsables de un hogar JUNTOS.

2.1.3.2. Estudios sobre el diseño del Programa JUNTOS

En los años siguientes a la creación de JUNTOS, se implementaron dos políticas: la Estrategia Nacional CRECER y el Presupuesto por Resultados (PpR). CRECER representó una plataforma de coordinación entre los programas vinculados a la reducción de la desnutrición infantil en el país, incluyendo, por tanto, al Programa JUNTOS. El PpR representa hasta la fecha la mejor herramienta para la planificación y programación presupuestal, orientada a incrementar la eficiencia y mejora de la calidad del gasto público.

Es en este contexto que en el año 2008, con el acompañamiento del Banco Mundial, se inicia un proceso de revisión para el rediseño de JUNTOS. Si bien el Programa era reconocido por incentivar la demanda de servicios y estar focalizado en la población rural en situación de pobreza y pobreza extrema, para lo cual contaba con mecanismos de

focalización como el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), se lograron identificar los siguientes retos:

- i) Posible ineficiencia del esquema de transferencias vigente, debido a que el monto de transferencia era fijo (S/ 100 mensuales), independientemente de las características demográficas de las familias.
- ii) Inadecuados mecanismos de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades.
- iii) Limitada capacidad de oferta de los sectores salud y educación —paquete básico de prestaciones— en las zonas donde interviene el Programa.

Con la finalidad de tomar decisiones informadas, se promovieron estudios orientados al rediseño de JUNTOS que devinieron en una serie de recomendaciones. Estos estudios priorizaron los ejes analíticos referidos al contexto institucional, procesos, percepciones de la población y resultados/impactos.

De estos estudios y de las recomendaciones del Grupo Apurímac, grupo multisectorial creado con miras a generar resultados en materia de desnutrición infantil desde el Programa JUNTOS, se identificó la “ruta crítica” a seguir. Las 3 principales líneas de revisión y reajuste de JUNTOS fueron:

- i) Mejorar la articulación y coordinación con los sectores para garantizar la prestación de los servicios de educación y salud, y la verificación del cumplimiento de compromisos por parte de las familias.
- ii) Revisar el esquema de transferencias monetarias, de modo que se alinee los incentivos al logro de objetivos relacionados con la reducción de la desnutrición crónica en la primera infancia y el avance educativo de niños y jóvenes.
- iii) Reestructurar los principales procesos operativos de JUNTOS y fortalecer su institucionalidad, a fin de mejorar la focalización e incorporación, la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, la entrega de transferencias monetarias, el monitoreo y evaluación, y la gestión y dirección del Programa, en un marco de transparencia y eficacia orientada a resultados (JUNTOS, 2009).

Del mismo modo, se identificaron “cuellos de botella” a partir de los cuales se plantearían líneas de cambio importantes para el rediseño del Programa:

Tabla 2.1. Rediseño de JUNTOS – líneas de cambio y avances al 2010

CUELLOS DE BOTELLA (2008)	LÍNEAS DE CAMBIO (2009)	ACCIONES (2009-2010)	RETOS 2011 en adelante
1. Subcobertura de población objetivo relacionada con el propósito de reducción de desnutrición crónica (menores de 3 años de edad)	Mejorar focalización y capacidad de afiliación.	Incluir hogares no censados vía convenio con INEI. Diseño de sistema de registro de nacimientos. Utilizar algoritmo SISFOH MEF.	Reajuste de metodología SISFOH MEF
2. Sobreestimación de cumplimiento de corresponsabilidades	Verificación rigurosa mediante sectores.	Diseño de nuevo esquema de corresponsabilidades.	Consolidar compromisos sectoriales (central, regional, local) y fortalecer capacidades de equipos regionales
3. Pago a los hogares sin información de cumplimiento y/o sin cumplimiento de corresponsabilidades.	Nuevo proceso de entrega de transferencias.	Implementación de esquema de “pago diferenciado” y con frecuencia bimestral o trimestral.	Validación y evaluación del esquema en campo
4. Limitada capacidad de oferta de salud y educación para atender a familias.	Garantizar la oferta de salud / educación con el paquete priorizado.	Normas y directivas sobre paquetes de prestaciones.	Sector Salud/educación debe generar capacidades locales para implementación efectiva y oportuna de las Normas
5. Ausencia de sistema de monitoreo de gestión del Programa (incluida la oferta)	Establecer sistema de monitoreo	Diseño de estrategia de monitoreo de gestión.	Promover interés y destreza de equipos regionales para el levantamiento sistemático de información a través de la ejecución de todos los procesos operativos, para la toma de decisiones
6. Falta claridad en modelo y sistema de evaluación	Actualizar y adecuar modelo y medios de evaluación.	Ejecución de evaluaciones en curso (evaluación cuasi experimental: prospectiva y retrospectiva y; actualización de evaluación no experimental)	Continuar la estrategia de evaluación y difusión en el mediano y largo plazo
7. Inadecuada estructura institucional frente a retos y escala del Programa.	Establecer una estructura adecuada	Organigrama reajustado en el 2010	Asegurar alineamiento entre cargos y perfiles profesionales
8. Reglas poco claras o continuas del Programa	Publicar las Reglas de Operación como norma obligatoria para todos los actores	Manual de Operaciones aprobado en junio 2010	Garantizar difusión y operacionalización de criterios a nivel de los Equipos Regionales JUNTOS
9. Ausencia de estrategia clara de recertificación	Redefinir / reajustar modelos de incentivos	Definición de Directiva al respecto	SISFOH MEF debe definir el proceso de implementación de la recertificación, considerando los insumos producidos por el Programa a la fecha.

Fuente: JUNTOS, 2009; Vargas, 2011.

Elaboración: Equipo de tesis.

De lo señalado, se advierte que las primeras mejoras en el diseño del Programa JUNTOS, tras 5 años de creación, respondieron a necesidades identificadas a partir de su implementación. Asimismo, la mejora del diseño estuvo orientada principalmente a coadyuvar a eliminar la desnutrición infantil en el marco de la Estrategia CRECER, aunque, como se observa, para ello se requirió mejoras de carácter transversal que mejoraron la eficiencia operativa del Programa, tales como la mejora de la focalización, una verificación más rigurosa de las corresponsabilidades, entre otras.

De la misma manera, cabe indicar que modificaciones posteriores al programa, tales como la implementación de incentivos adicionales para promover la permanencia en el grado de educación secundaria en los estudiantes de la zona del VRAEM, responde a componentes políticos, por lo que no necesariamente predomina el criterio de necesidad que determine la pertinencia de ampliar el ámbito de aplicación del Programa.

2.1.3.3. Definición operacional

En la actualidad, el Programa JUNTOS transfiere recursos monetarios condicionados a hogares en situación de pobreza, siendo prioridad las zonas rurales, de modo que a través de su participación y compromiso voluntario, hagan uso de los servicios de salud y educación, mejorando en sus miembros la salud y la nutrición materno-infantil, y previniendo la deserción escolar. JUNTOS, en el marco de la política social nacional impulsada por el MIDIS, contribuye con el propósito de generar capital humano y de contrarrestar la transferencia intergeneracional de la pobreza, condición recurrente en los hogares en situación de pobreza.

Para ello, la población objetivo de JUNTOS está conformada por hogares con gestantes, niñas, niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que completen la educación secundaria o cumplan 19 años (lo que ocurra primero).

En relación con los bienes y servicios entregados en el marco del Programa, el siguiente cuadro establece la competencia de los mismos:

Tabla 2.2. Competencias de JUNTOS

Competencias	Exclusivas/ compartidas	Sector que tiene la rectoría
Ejecutar transferencias directas en beneficio de hogares en condición de pobreza en todo el país.	Exclusiva	JUNTOS
Focalización de Hogares (Evaluación Socioeconómica de hogares en condición de pobreza).	Compartida con SISFOH	MIDIS
Facilitar a los hogares el acceso a los servicios de salud y educación.	Compartida con gobiernos regionales y locales	MINSA, MINEDU

Fuente: MIDIS, 2019.

Elaboración: Equipo de tesis.

Cabe precisar que JUNTOS, mediante la transferencia de dinero, condiciona a los hogares con su participación y compromiso voluntario al acceso a los servicios de salud y educación, lo cual se encuentra supeditado a la oferta de dichos servicios, que son de competencia sectorial, regional y/o local.

De manera específica, el producto que ofrece JUNTOS consiste en una subvención económica de S/ 100 por cada mes de cumplimiento, para incentivar a que las familias accedan a los servicios de salud y/o educación.

JUNTOS realiza 6 abonos a las familias al año, en el segundo mes de cada bimestre, por lo que cada familia recibe S/ 200 cada dos meses. A la fecha se entregan incentivos económicos a 21 departamentos del país con la participación de 21 Unidades Territoriales, las mismas que son responsables de la ejecución, monitoreo y supervisión de las actividades orientadas a la prestación de los servicios del Programa en su ámbito jurisdiccional (MOP JUNTOS, 2017). Las Unidades Territoriales se encargan de la afiliación de los hogares, el mantenimiento del padrón de hogares, la verificación de las corresponsabilidades y el acompañamiento a los hogares usuarios que incluye la atención durante los operativos de pago.

Como se indicó, la entrega de la transferencia está condicionada al cumplimiento de corresponsabilidad, las mismas que se detallan en el siguiente cuadro:

Tabla 2.3. Corresponsabilidades en JUNTOS

MIEMBRO OBJETIVO	CORRESPONSABILIDAD
Gestante	Control prenatal. Control de tamizaje de hemoglobina.
Niña / niño	Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED). Control de tamizaje de hemoglobina.
Estudiante	Ser matriculado y permanecer en el sistema educativo escolar en todas las modalidades de Educación Básica. Escolaridad verificada mediante asistencia escolar.

Fuente: MIDIS, 2019.

Elaboración: Equipo de tesis.

Desde el año 2010, en apoyo a la formación de capital humano en el VRAEM, JUNTOS otorga incentivos monetarios adicionales anuales por cada hijo a partir de los 14 años de edad a los hogares beneficiarios que haya aprobado el respectivo grado de nivel secundario. En efecto, si el estudiante ha aprobado el año escolar la familia recibe S/ 300, y si, además de haber aprobado, se encuentra en el tercio superior, la familia recibe S/ 200 adicionales.

El incentivo monetario puede ser retirado de las oficinas o cajeros del Banco de la Nación (BN), de las Empresas Transportadoras de Valores (ETV) o en entidades corresponsales. La subvención se transfiere bimestralmente a las cuentas de los hogares afiliados al programa, abiertas a solicitud del Programa una vez que las familias se afilian como nuevo hogar y siempre que hayan cumplido con sus corresponsabilidades de salud y educación correspondientes al bimestre anterior.

El producto del Programa incluye visitas domiciliarias a hogares afiliados, así como acciones colectivas, en las que se brinda acompañamiento e información sobre salud, nutrición, educación e identidad, a partir de un enfoque intercultural y de derechos, que promueven la participación y compromiso voluntario de los hogares en los servicios de salud y educación. Las visitas también permiten recoger la información requerida de los hogares.

En relación con la intervención de JUNTOS, es de señalar que la misma se rige por criterios de focalización y elegibilidad⁸:

⁸ “Procesos de afiliación y mantenimiento de padrón de hogares”, aprobado mediante Directiva N° 02-2016- MIDIS/PNADP-DE de 05 de febrero de 2016.

Criterios de focalización:

- a) Focalización geográfica, utilizando el Mapa de Pobreza para dicho fin.
- b) Distritos con tasas de pobreza igual o superior al 40 % de su población, pertenecientes a la zona rural.

Criterios de elegibilidad:

- a) El hogar se encuentra en condiciones de pobreza o pobreza extrema: cuya determinación se realizará a través de la Clasificación Socioeconómica (CSE) de las personas y/o hogares, así como de información proveniente del Padrón General de Hogares (PGH), y procesada a su vez por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- b) El hogar cuenta con al menos un miembro objetivo entre sus integrantes.

De acuerdo con el Manual de Operaciones de JUNTOS, así como el Anexo 02 del Programa Presupuestal 0049, el proceso general para la entrega del producto se organiza en 4 actividades principales articuladas a partir de sus procesos operativos. Dichas actividades se desarrollan con mayor detalle en el Anexo N° 04.

A su vez, los Anexos N° 05 y 06 describen la Organización de JUNTOS para la entrega del producto del Programa a partir del cumplimiento de corresponsabilidades.

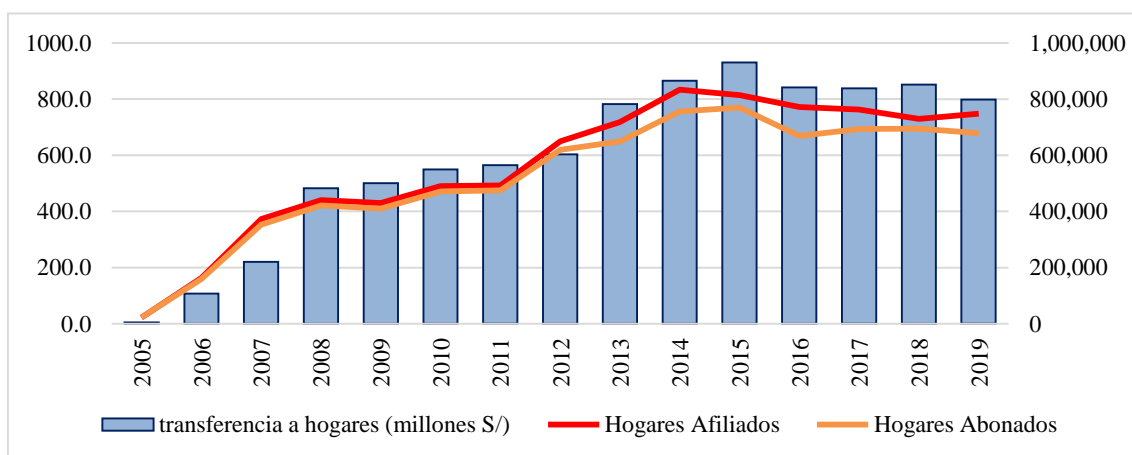
2.1.3.4. Implementación de JUNTOS

Según el repositorio digital de información del MIDIS, en 2005 JUNTOS inició otorgando transferencias condicionadas a 70 distritos pertenecientes a 4 departamentos. En dicho año, los hogares afiliados y abonados fueron 22,550, logrando una transferencia monetaria de S/ 4.4 millones. A diciembre de 2019, JUNTOS entregó transferencias condicionadas a 1,325 distritos de 21 departamentos. La cifra de hogares afiliados ha sido de 747,540; mientras que los hogares abonados ascendieron a 678,810, alcanzando una transferencia monetaria de S/ 798.1 millones.

De acuerdo con el siguiente gráfico, la tendencia, tanto de hogares afiliados como abonados, se ha mantenido constante en los últimos 5 años, luego crecer constantemente entre 2005 y 2014, con picos altos en 2006 (más de 615 % respecto del año anterior), 2007 (125 %), 2008 (19 %) y 2012 (31 %). De la misma manera, cabe señalar que en el año 2014 se registró la cantidad más alta de hogares afiliados (833,836) debido a que, de

acuerdo con la Memoria Institucional de JUNTOS de dicho año, la implementación de la estrategia de Afiliación Temprana⁹ estableció mecanismos para asegurar la afiliación de gestantes antes de los tres meses de embarazo y de las niñas y niños antes de los 30 días de nacidos, a fin de reducir los índices de desnutrición crónica infantil.

Gráfico 2.1. Evolución de transferencias a hogares JUNTOS (2005-2019)



Fuente: JUNTOS, 2020.

Elaboración: Equipo de tesis.

Los hogares abonados, en promedio, han representado el 93.5 % de los hogares afiliados, lo cual implica que cerca del 6.5 % de hogares afiliados al Programa no cumplió con al menos una de las responsabilidades.

El Anexo N° 07 contiene una tabla que detalla la cantidad de hogares abonados según departamento en el periodo 2005-2019.

2.1.3.5. Percepción de JUNTOS

De acuerdo con el Informe de Gestión del Programa JUNTOS del 3 de abril de 2018 al 11 de marzo de 2019 (Informe de Gestión de JUNTOS), entre agosto y setiembre del 2018 se realizó la “Encuesta de la Medición de la Percepción de Satisfacción de Usuarios 2019” a todas las 21 Unidades Territoriales, tomando una muestra de 2,131 hogares, siendo estos los resultados:

- El 98 % de usuarios muestra satisfacción con el servicio ofrecido por JUNTOS, mientras que el 97.4 % tiene confianza en el Programa.

⁹ Aprobada mediante Resolución N° 137-2014-MIDIS/PNADP-DE

- El incentivo monetario entregado por el Programa es destinado principalmente a gastos de alimentos y gastos escolares, los cuales alcanzan el 86.5 % y 72.6 % respectivamente; seguido de gastos en materia de salud, con un 17.9 %; y gasto en actividades productivas (insumos, herramientas, etc.), con un 4.4 %.
- En relación con los usuarios entrevistados, el 16.5 % es analfabeto (sin nivel educativo), el 53.9 % alcanza el nivel educativo primario; el 26.7 % el nivel educativo secundario y el 1.7 % el nivel educativo superior (técnico y universitario). La mayoría de los usuarios titulares del Programa se dedican a las tareas del hogar y alcanzan el 71.4 %, siendo la agricultura la segunda ocupación principal (20.6 %).
- El tiempo de demora en ir a los establecimientos de salud para los controles CRED o prenatales es 35 minutos, siendo que el 81 % de usuarios se traslada a pie y en promedio el gasto en pasajes es S/ 5.7 (solo pasaje de ida).
- En relación con el tiempo de demora en ir a las instituciones educativas, este varía de acuerdo al nivel educativo de los estudiantes. Para el nivel secundario, los usuarios perciben que sus hijos se demoran en promedio 28 minutos, el 86.5 % se traslada a pie y gasta en pasajes S/ 4.9 (solo pasaje de ida).

2.1.3.6. Estrategia de egreso de JUNTOS

En el marco normativo y operativo del Programa, se alude a la definición de criterio de egreso, citando a una norma, que desde el 18 de enero del 2020 se encuentra derogada, y que señala:

“Son las condiciones que se establecen para determinar el momento u oportunidad en la que las/os usuarios/as de la intervención pública focalizada deben dejar de recibir los bienes y servicios objeto de la citada intervención. Dichas condiciones están vinculadas a la naturaleza de la intervención pública focalizada” (JUNTOS, 2017)¹⁰.

En esa misma línea, el literal d) del artículo 2 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Focalización¹¹ define “criterios de egreso” como

¹⁰ Numeral 8.6 de la sección VIII (Glosario de Términos) de la Directiva N° 2-2017-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Afiliación”, la misma que hace referencia a la Resolución Ministerial N° 68-2017-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 4-2017-MIDIS, Directiva que establece los lineamientos estructura, contenidos, adecuación y fases del proceso de focalización de la intervención Pública Focalizada, la cual se encuentra derogada.

¹¹ Aprobado con Decreto Supremo N° 1-2020-MIDIS. Publicado en el diario oficial “El Peruano”, el 18 de enero de 2020.

“Las condiciones que se establecen para determinar el momento u oportunidad en la que los/as usuarios/as de la intervención pública focalizada deben dejar de recibir los bienes y servicios objeto de dicha intervención. Dichas condiciones están vinculadas a la naturaleza y objetivos de la intervención pública focalizada” (JUNTOS, 2017)

Asimismo, el artículo 18 del Capítulo V de la citada norma señala que el objeto de la fase de egreso del proceso de focalización de las intervenciones públicas (es decir, los programas sociales) consiste en “identificar, a partir del Padrón de usuarios/as, a las personas que cumplen con los criterios de egreso para su desafiliación en los términos que se establecen en el Documento técnico definitivo de la intervención”. Por lo tanto, todas las definiciones están referidas a identificar el momento en que un usuario deberá dejar recibir los beneficios condicionados del programa

Al revisar la literatura del Programa JUNTOS en relación con su estructura de egreso: que, como bien se sabe, corresponde a una de las actividades operacionales del Programa; se puede observar que la misma no es muy clara.

En términos generales, al revisar los resultados de JUNTOS, se advierte la predominación de indicadores relativos al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los usuarios previo a la entrega del incentivo monetario e incluso encuestas para conocer, entre otros, en qué se utiliza el dinero transferido. No obstante, cuando se trata de los usuarios a punto de graduarse, o que han sido incorporados en la llamada estrategia de egreso, la información resulta imprecisa, pues se desconocen indicadores o algún mecanismo de seguimiento que indique si las metas planteadas, esto es, la integración de los usuarios a otros programas sociales o emprendimientos, han sido exitosas.

De manera específica, las memorias anuales de JUNTOS de los años 2012 y 2015 hacen referencia a un proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi, elaborado con el fin de que los hogares usuarios superen de manera sostenible su situación de pobreza, a través del desarrollo de capacidades que generen ingresos autónomos durante su permanencia en el programa, manteniendo el cumplimiento de sus objetivos. El proyecto incluía dos componentes: un paquete de intervenciones mediante Mi Chacra Emprendedora / Haku Wiñay del FONCODES y un componente relativo a la adaptación de las reglas de permanencia y transferencia monetaria.

Al año 2015, fecha de cierre, solo se indicó la cantidad de usuarios participantes y el monto transferido durante el desarrollo del piloto. Asimismo, se indicó que el informe de evaluación del piloto, así como el estudio de sistematización, fue considerado como insumo para el diseño de la estrategia de egreso del Programa.

No obstante, a la fecha no se han encontrado referencias acerca de dicha estrategia. El Anexo 02 del Programa Presupuestal solo señala el proceso a seguir para la implementación de la Estrategia de Egreso, aunque sin indicar específicamente en qué consiste la misma:

1. Caracterización de hogares JUNTOS para el egreso.
2. Promoción de instalación de mesas distritales/provinciales de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo y de capital humano de hogares, a fin de facilitar el intercambio entre actores ligados al desarrollo local para la identificación de potencialidades económicas en el territorio.
3. Programación semestral de actividades.
4. Ejecución de programación semestral, realizando reuniones de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo con aliados estratégicos locales para socializar potencialidades y dinámicas económico-productivas existentes.
5. Establecimiento de alianzas estratégicas con actores públicos y privados para la difusión de información ligada al fortalecimiento de capacidades y desarrollo de actividades productivas locales.
6. Reuniones dirigidas a brindar información a hogares respecto a las oportunidades de desarrollo económico local.
7. Seguimiento a las actividades y tareas contempladas para la ejecución de la estrategia de egreso.

La actividad correspondiente a la estrategia de egreso tiene como indicador el número de hogares egresados. Para los años 2018 y 2019, tuvo como meta 50,000 hogares.

Por otro lado, al revisar el Informe de Gestión de JUNTOS, tampoco queda claro cómo se ha llevado a cabo la estrategia de egreso de los usuarios, teniendo en cuenta que desde el año 2018 se consideraba a una cantidad importante de hogares egresados en las metas del Programa.

Así, se conoce que JUNTOS cuenta con convenios específicos con programas como Jóvenes Productivos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y FONCODES. No obstante, los usuarios de JUNTOS se incorporan a dichos programas durante su estancia en JUNTOS, y no como parte de su estrategia de egreso. De manera específica, son orientados a estos programas en el marco de la actividad de acompañamiento familiar. Si bien estos programas les ayudan a desarrollar capacidades productivas y de generación sostenible de ingresos, eso se da conjuntamente con el aún cumplimiento de corresponsabilidades en el marco de JUNTOS, estableciendo una relación de coexistencia y complementariedad entre ambos. Ello no implica que el usuario saldrá de JUNTOS o que dejará de ser pobre.

En este orden de ideas, es imperativo fortalecer e institucionalizar el mecanismo de egreso de JUNTOS, a fin de que este coadyuve, por un lado, a que los potenciales egresados del Programa no vuelvan a caer en la trampa de la pobreza, y, por otro, a que dichos usuarios no reingresen a JUNTOS, ya que todo el esfuerzo invertido en el desarrollo de las capacidades de dichos usuarios habría sido en vano.

2.1.4. Alineamiento a la Política Internacional y Nacional.

2.1.4.1. Alineamiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

En el ámbito internacional, la historia de JUNTOS se remonta a la Declaración de las Naciones Unidas, suscrita el 13 de setiembre de 2000 por sus 189 Estados Miembros, entre ellos Perú. De manera específica, los objetivos que persigue JUNTOS desde sus inicios estuvieron vinculados a tres de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

Tabla 2.4. Vínculo entre ODM y JUNTOS

ODM	JUNTOS
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	La erradicación de la pobreza a través de la reducción de la transferencia intergeneracional de la pobreza representa el objetivo de JUNTOS. La reducción del hambre deviene del resultado del cumplimiento de una de las corresponsabilidades para la obtención de la transferencia de dinero.
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal.	La asistencia al colegio de los hijos de los hogares beneficiarios es una de las corresponsabilidades para la obtención de la transferencia de dinero.
ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.	De manera indirecta, JUNTOS coadyuva a la promoción de la igualdad mediante el requisito de tener DNI para acceder al Programa, así como a la autonomía de la mujer al incorporar dentro de la población objetivo a mujeres gestantes hasta los 19 años.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

Elaboración: Equipo de tesis.

Si bien los ODM constituyen un medio para alcanzar un acuerdo global en materia de desarrollo social, al 2015 se lograron avances significativos únicamente en el ODM 1. Del mismo modo, gracias a la experiencia recabada durante su vigencia, se encontró la necesidad de actualizarlos respondiendo a las nuevas necesidades identificadas.

De este modo, en setiembre de 2015, los 193 Estados Miembros de Naciones Unidas, entre ellos Perú, aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reemplazaría a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mediante 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Nuevamente, se advierte que JUNTOS se mantiene en línea con la agenda internacional de desarrollo sostenible, pudiendo vincularse a los siguientes ODS:

Tabla 2.5. Vínculo entre ODS y JUNTOS

ODS	JUNTOS
ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	Si bien el Programa no ataca a la pobreza en todas sus dimensiones, es pertinente mencionar que JUNTOS aborda la pobreza monetaria con el objetivo de reducir la transferencia intergeneracional de la misma.
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible.	La reducción del hambre es parte del resultado de cumplir con una de las corresponsabilidades establecidas en el Programa.
ODS 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	Se promueve el aprendizaje a través de las transferencias condicionadas adicionales otorgadas a los estudiantes de secundaria en la zona del VRAEM. Así también, se tiene la asistencia al colegio de los hijos de los hogares beneficiarios como una de las corresponsabilidades para la transferencia de dinero.
ODS 5: Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.	Se ha contribuido con la promoción de la igualdad de manera indirecta mediante la obligatoriedad de contar con DNI para acceder a JUNTOS. En cierta medida se contribuye al empoderamiento de las mujeres al incorporar a las mujeres gestantes hasta los 19 años.
ODS 10: Reducir la desigualdad en y entre los países.	El éxito del Programa JUNTOS coadyuvará a reducir las brechas existentes de desigualdad en el Perú. A nivel internacional esta reducción de brechas reducirá las desigualdades de nuestro país comparado con los países de la región.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

Elaboración: Equipo de tesis.

2.1.4.2. Alineamiento a la Política Nacional

En el ámbito nacional, un factor importante que incidió en la creación del Programa JUNTOS fue el Acuerdo Nacional, específicamente el segundo objetivo, referido a la

Equidad y Justicia Social, de donde se desprenden tres políticas específicas orientadas a la finalidad que persigue JUNTOS como instrumento de política social:

- Política 10: Reducción de la pobreza.
- Política 12: Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.
- Política 13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.

Posteriormente, en julio de 2011 el Acuerdo Nacional aprobó el Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”, un plan estratégico con un conjunto de medidas a adoptar para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico al año 2021. JUNTOS se vincula en el Plan Bicentenario con el Eje Estratégico 1, referido a los derechos fundamentales y la dignidad de las personas, en tanto incorpora un componente de Desarrollo Humano y Pobreza donde los programas sociales tienen un importante rol en la atención de necesidades básicas insatisfechas.

El 24 de mayo de 2018, mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, se aprobó la Política General de Gobierno al 2021, la cual establece lineamientos prioritarios de política de acuerdo a 5 ejes interrelacionados. JUNTOS se encuentra alineado a los siguientes ejes y lineamientos:

- **Eje 3:** Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.
 - o **Lineamiento 3.5.** Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano.
- **Eje 4:** Desarrollo social y bienestar de la población.
 - o **Lineamiento 4.1.** Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 36 meses, con enfoque en la prevención.
 - o **Lineamiento 4.3.** Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas.

El 29 de abril de 2019, el Foro del Acuerdo Nacional aprobó la Visión del Perú al 2050, documento base para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050, el mismo que incorpora lineamientos de política, prioridades, objetivos, metas y acciones estratégicas para el desarrollo sostenible de nuestro país. De los 4 aspectos importantes que incorpora la Visión del Perú al 2050, JUNTOS se vincula con el primero: “Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación

para gozar de una vida plena”. Dicho componente se orienta, entre otros aspectos, a superar la pobreza, lo cual se materializa a través de la implementación de programas sociales como JUNTOS.

Hay que indicar que JUNTOS forma parte de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), la misma que, como herramienta de gestión en el marco de la gestión por resultados, busca articular las intervenciones sociales a partir de criterios comunes que sean utilizados por los actores involucrados. La PNDIS parte de un enfoque de ciclo de vida que prioriza 5 ejes estratégicos: i) Nutrición Infantil; ii) Desarrollo Infantil Temprano; iii) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; iv) Inclusión Económica; y v) Protección del Adulto Mayor. La implementación de JUNTOS se vincula a la atención de los 3 primeros ejes estratégicos.

En enero de 2019, el MIDIS presentó la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al año 2030 (PNDIS a 2030). Esta política, que aún se encuentra en etapa de pre publicación y recepción de comentarios, es una versión actualizada de la PNDIS vigente a partir de sus propias experiencias. En principio, la PNDIS a 2030 buscará atender a toda la población de exclusión, no solo a aquella en situación de pobreza de las zonas rurales, y procurará abordar las nuevas necesidades identificadas a partir de los Censos Nacionales 2017, sin dejar de lado la relación del Programa con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Política General de Gobierno al 2021.

De manera específica, la PNDIS a 2030 plantea 4 grandes objetivos prioritarios (OP):

- **OP 1 Sistema de Protección Social:** consiste en garantizar un nivel básico de bienestar económico y social de la población a lo largo del ciclo de vida.
- **OP 2 Desarrollo de Capacidades Humanas:** se refiere a asegurar el acceso de toda la población a los servicios y productos de calidad proporcionados por el Estado para reducir las desigualdades y fortalecer el desarrollo humano.
- **OP 3 Generación de Ingresos Autónomos:** busca generar oportunidades y capacidades para acceder al mercado laboral y al desarrollo productivo, invirtiendo en los territorios y asegurando la generación de ingresos autónomos sostenibles y empleo decente.

- **OP 4 Gobernanza Territorial con Participación:** consiste en garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas sobre el desarrollo social, respondiendo a las necesidades de cada territorio.

De acuerdo con el documento de trabajo (MIDIS 2019), la PNDIS a 2030 espera mantener todos los enfoques transversales como el de ciclo de vida de la PNDIS, e incorporando más enfoques con una mirada integral que aborde la pobreza desde una óptica dinámica y multidimensional. En este escenario, JUNTOS cumple un rol muy importante en la implementación del OP 1.

2.2. Programas Sociales de Transferencias Condicionadas en otros países de la región

A continuación, se procede a describir los Programas de Transferencias Condicionadas de economías similares a la peruana, con un enfoque en sus respectivas estrategias de egreso:

2.2.1. Chile Seguridades y Oportunidades, Chile

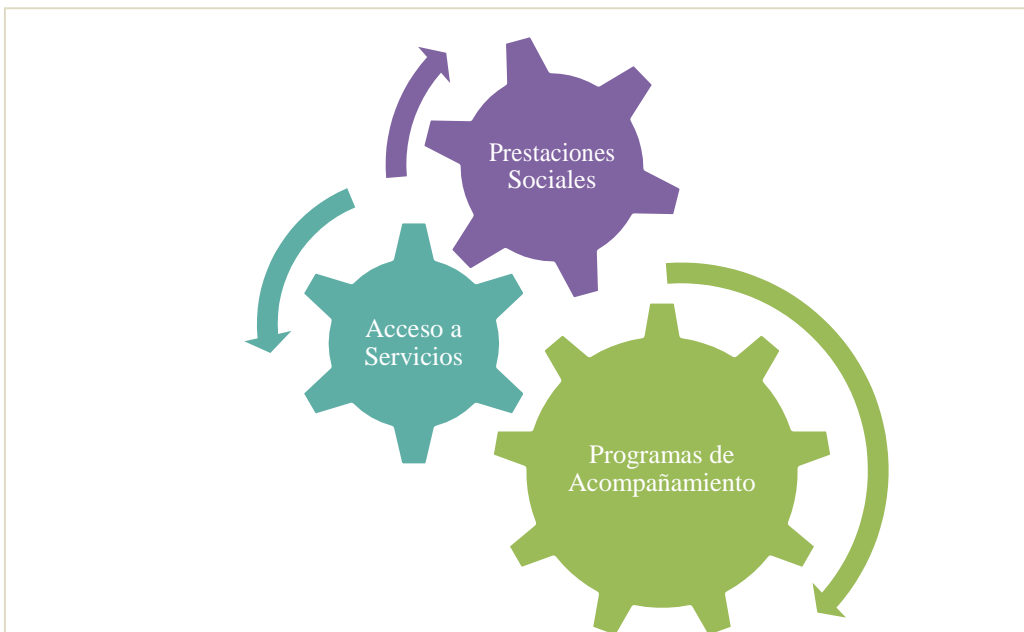
Chile Seguridades y Oportunidades es un subsistema que pertenece al Sistema de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, y tiene como objetivo promover el acceso a mejores condiciones de vida mediante la superación de la pobreza extrema y vulnerabilidades sociales, así como garantizar el ejercicio de los derechos durante todo el ciclo de vida.

Creado mediante Ley N° 20.595, Chile Seguridades y Oportunidades sucede al Sistema Chile Solidario, rescatando el fortalecimiento del componente sociocomunitario (la vinculación del hogar con su entorno), la necesidad de fortalecer la promoción y protección social en todo el país, y la importancia de fortalecer el acompañamiento en el proceso de inserción laboral de los participantes del subsistema.

El subsistema brinda un apoyo integral y continuo a las personas y hogares más vulnerables mediante un conjunto de acciones coordinadas relativas a acompañamiento, acceso a servicios y otorgamiento de prestaciones sociales (bonos y transferencias monetarias).

Cabe indicar que las personas o familias no postulan a Chile Seguridades y Oportunidades, aunque deben ser parte del Registro Social de Hogares. Es a partir de este registro que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia selecciona a personas y familias, de acuerdo con sus características, y las invita a participar en el subsistema.

Gráfico 2.2. Chile Seguridades y Oportunidades - Actividades



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2020.
Elaboración: Equipo de tesis.

Dentro de los Programas de Acompañamiento¹², el programa Familias contribuye a que las personas y familias superen la situación de pobreza extrema de manera sostenible, mejorando su bienestar y calidad de vida por medio del desarrollo de capacidades, potencialidades y recursos disponibles.

A través del programa Familias, el Estado otorga un acompañamiento integral a las familias pobres extremas y vulnerables. En principio, se realiza un diagnóstico para identificar las capacidades, necesidades y los recursos de cada familia. Posteriormente, se inicia el acompañamiento integral, que dura 24 meses y tiene las siguientes dimensiones: trabajo y seguridad social, ingresos, educación, salud, vivienda y entorno.

¹² Además del Programa Familias, el subsistema contempla los programas Abriendo Caminos (dirigido a niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años con un adulto significativo privado de libertad, a fin mitigar los efectos psicológicos, familiares y sociales de una separación forzosa del adulto privado de libertad), Vínculos (dirigidos a los adultos mayores para que alcance mejores condiciones de vida mediante el acceso a prestaciones sociales e integración a la red comunitaria de promoción y protección social) y Calle (acompañamientos psicosociales y sociolaborales dirigidos a personas mayores de 18 años que se encuentran en la calle).

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, el programa Familia otorga los siguientes beneficios:

- Apoyo personalizado que considere derechos, opiniones, intereses y potencialidades de los usuarios.
- Acompañamiento integral en ámbitos sociales y laborales, integrando en este último el apoyo para el desarrollo de competencias de empleabilidad y la búsqueda de empleo o mejoras en la actividad laboral.
- Apoyo para la vinculación e integración de la familia a la red comunitaria de su territorio.
- Acceso a servicios y prestaciones, por medio de la entrega de bonos y transferencias monetarias según el cumplimiento de requisitos de acceso.

De acuerdo con las disposiciones del Título Segundo de la Ley N° 20.595, los bonos pueden ser condicionados o no condicionados, así el subsistema contempla el Bono no condicionado de Protección y los Bonos condicionados de Base Familiar, por Control Niño Sano, por Asistencia Escolar, por Formalización y por Graduación 4° Medio. Respecto a los bonos condicionados, algunos corresponden a transferencias de dinero únicas. Del mismo modo, el resto de bonos tiene un carácter descendente, mientras más se acerca la persona al momento en que debe dejar el programa. El Anexo N° 02 brinda mayor detalle acerca del monto de los Bonos otorgados por el Subsistema.

Aunado a los Programas de Acompañamiento y las Prestaciones Sociales a través de los bonos, el subsistema cuenta con un tercer componente, correspondiente a un conjunto de prestaciones y oferta de programas sociales a disposición de los usuarios. A continuación, se menciona aquellos programas directamente orientados al desarrollo productivo¹³ y de capacidades de los usuarios:

- Apoyo a familias para el autoconsumo: orientada a los usuarios que viven en la zona rural, a fin de que implementen tecnologías de producción, procesamiento, preparación o preservación de alimentos, así como asesoría técnica al respecto.

¹³ Adicionalmente a estos programas, se encuentran otros orientados a mejorar distintas dimensiones de las condiciones de vida de los usuarios, tales como : Subsidio a la obtención de Cédula de Identidad, Subsidio pago del consumo de agua potable, Programa de Alimentación Escolar (PAE) Tercer Servicio, Programa Habitabilidad (para mejorar las condiciones de saneamiento y equipamiento de viviendas), Apoyo a la Atención en Salud Mental, Programa de Ayudas Técnicas (para financiar características individuales de las personas con discapacidad), Programa de Apoyo a la Dinámica Familiar, Centros Educativos y Culturales de la Infancia (CECI), Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia (PMI) y Programa Conozca a su Hijo (CASH).

- Generación de microemprendimiento indígena urbano: apoyo financiero a microemprendimientos que busquen incrementar las oportunidades de trabajo y los ingresos autónomos de las personas de pueblos originarios que residen en zonas urbanas.
- Apoyo al microemprendimiento Yo emprendo semilla: apoyo en capacitación, asistencia técnica, seguimiento y financiamiento a personas desocupadas o con una ocupación precaria, a fin de implementar un plan de negocio que les permita desarrollar un microemprendimiento.
- Apoyo a tu Plan Laboral (APL) Yo Trabajo: busca mejorar la empleabilidad, facilitar el acceso al mercado laboral y generación de ingresos autónomos.
- Programa Yo Trabajo Jóvenes: ofrece preparación para presentarse a una entrevista laboral, elaborar un currículum, apoyo para buscar empleo dependiente, formación para encontrar empleo y financiamiento para un Plan de Inserción Laboral.
- Programa de Formación y Capacitación (PROFOCAR): brinda capacitaciones a los usuarios para procurar su inserción laboral en el sector privado, sea agroforestal, ecoturístico o en actividades productivas y servicios relativos a dichos sectores.
- Desarrollo de Competencias Laborales Mujeres: ofrece capacitaciones, actividades de proyección laboral de mujeres y acceso a mecanismos de intermediación para encontrar oportunidades de trabajo remunerado.
- Programa de Servicios Sociales: mediante concurso público se financian proyectos de instituciones privadas sin fines de lucro que contratan y capacitan a los usuarios del subsistema, contribuyendo a su inserción laboral en un trabajo dependiente.

Estrategia de egreso

Cuando una persona o familia acepta ser usuaria de Chile Seguridades y Oportunidades, se compromete a ser parte de un mecanismo que permitirá mejorar de manera integral su calidad de vida, lo cual no solo le ayudará a salir de la pobreza extrema, sino que le permitirá tener las capacidades para generar ingresos que le brinden estabilidad en el tiempo. De lo revisado, se advierte la característica temporal de la participación en el programa, la misma que se refleja con la reducción de las transferencias condicionadas de manera gradual.

En ese sentido, se puede señalar que, si bien no existe una estrategia de egreso propiamente dicha, esta queda implícita desde el momento en que un usuario es afiliado

a un determinado programa y como punto de partida elabora un plan para la atención de sus problemas y necesidades, con el apoyo del gestor comunitario. Esta planificación ayuda al usuario del programa a proyectarse en el tiempo y realizar las acciones necesarias para poder mejorar sus condiciones de vida.

Finalmente, el hecho de considerar el componente de los servicios dentro del subsistema favorece la articulación y participación de los usuarios de dichos programas, que son complementarios y coadyuvan a que puedan salir de la trampa de la pobreza.

2.2.2. Bolsa Familia, Brasil

Bolsa Familia es un Programa de Transferencias Condicionadas en el que, a fin de combatir la pobreza, se entrega mensualmente dinero a las familias que hayan cumplido con las corresponsabilidades en materia de salud y educación.

Bolsa Familia está dirigido a las siguientes personas:

- Familias en extrema pobreza (incluye también a extranjeros que residen en Brasil): son aquellas familias con ingreso mensual por persona de hasta R\$ 89.00¹⁴, incluso si en la familia no hay mujeres embarazadas, niños o adolescentes.
- Familias pobres (incluye también a extranjeros que residen en Brasil): familias con ingreso mensual por persona de R\$ 89.01 a R\$ 178.00, en las que hay mujeres embarazadas, niños o adolescentes.

A diferencia de Chile Seguridades y Oportunidades, para ser usuario de Bolsa Familia la persona o familia debe solicitar su inscripción en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal de Brasil, que es la puerta de entrada unificada para los programas sociales del gobierno, así como para mantener la información de toda su familia actualizada.

Las familias seleccionadas reciben la Tarjeta Bolsa Familia, emitida por el banco público brasileño (Caixa Econômica Federal, CAIXA), y un folleto informativo que incluye el calendario de retiro de la transferencia condicionada del programa. El retiro lo realiza el responsable de la tarjeta, que es preferiblemente una mujer.

¹⁴ Dicho monto equivale a S/ 53.97, tomado al tipo de cambio del día 05 de mayo del 2020 (1 R\$ = 0.606460358394). Tomado de <https://es.valutafx.com/PEN-BRL.htm>.

La familia recibe una transferencia mensual según su composición e ingresos:

- Las familias en situación de pobreza extrema reciben una transferencia de R\$ 89.00.
- Las familias pobres que tienen niños y adolescentes de 0 a 15 años, mujeres embarazadas y/o madres lactantes reciben una transferencia de R\$ 41.00.
- Las familias pobres que tienen adolescentes de entre 16 y 17 años reciben una transferencia de R\$ 46.00.

El límite para los beneficios de las familias pobres es de 5 por familia y el ciudadano tiene como máximo 3 meses para retirar cada cuota del beneficio. Además, las familias deben cumplir y asumir los siguientes compromisos para continuar recibiendo la transferencia condicionada:

Tabla 2.6. Corresponsabilidades Bolsa Familia

	Corresponsabilidad
Educación	<ul style="list-style-type: none">- Inscribir a los niños de 6 a 17 años en el colegio.- Asistencia escolar mensual mínima del 85 % para beneficiarios de 6 a 15 años y del 75 % para aquellos de 16 y 17 años que son beneficiarios del Beneficio Variable Vinculado a Adolescentes (BVJ).
Salud	<ul style="list-style-type: none">- Vacunación y control nutricional (peso y altura) de niños de hasta 7 años.- Atención prenatal para mujeres embarazadas.

Fuente: Ministerio de la Ciudadanía, Brasil, 2004.

Elaboración: Equipo de tesis.

Estrategia de egreso

A diferencia de Chile Seguridades y Oportunidades, Bolsa Familia no tiene un periodo predeterminado de duración, siendo que los principales motivos de salida del programa son por el incumplimiento repetitivo de las corresponsabilidades o por el aumento de los ingresos familiares por encima de lo señalados para familias en situación de pobreza o pobreza extrema. Estos últimos se detectan en los procesos de recertificación (cada 2 años), por denuncia o de manera voluntaria.

A su vez, existe un mecanismo de permanencia temporal en caso de aumento de ingresos, el cual garantiza la permanencia de la familia en Bolsa Familia por dos años más, en caso sus ingresos per cápita sobrepasen el límite establecido pero no sobrepasen el límite de medio salario mínimo per cápita mensual. La finalidad de la permanencia

temporal es permitir que las familias busquen otras fuentes de ingreso sin el riesgo de perder los beneficios del programa mientras no alcancen una situación financiera estable.

El programa también contempla el retiro voluntario y el retorno garantizado. De manera específica, las familias pueden solicitar voluntariamente ser desvinculadas del programa, aunque existe la posibilidad de revertir dicha cancelación en un plazo de 36 meses.

Por otro lado, cabe indicar que al estar inscritos en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal, los usuarios pueden acceder al Programa Progresar (Progredir en portugués), que integra los siguientes servicios:

- Empleo: elaboración de currículum vitae gratuito y verificación cruzada de los perfiles de los candidatos y vacantes laborales ofrecidas por empresas asociadas.
- Capacitación: cursos de capacitación gratuitos en persona o a distancia.
- Emprendimientos: acceso a microcréditos.
- Emprendimiento en grupo: fomento de la creación de empresas grupales.

En este orden de ideas, si bien existen programas complementarios que interactúan con los usuarios de Bolsa Familia y que pueden contribuir al desarrollo de las capacidades de dichos usuarios, nuevamente se advierte la ausencia de una estrategia de egreso de los usuarios, y con ello del seguimiento en su desarrollo fuera del programa. Esto podría poner en peligro los logros alcanzados cuando el usuario participaba del programa, pudiendo volver a caer en la trampa de la pobreza.

2.2.3. Programa Prospera, México

Prospera fue el Programa de Transferencias Condicionadas más antiguo de América Latina. Creado en 1997 con el nombre de Progresar (Programa de Educación, Salud y Alimentación), para luego, tras extenderse a zonas urbanas, cambiar de nombre a Oportunidades (2002) y posteriormente a Prospera (2014). Este programa estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social de México —hoy Secretaría de Bienestar— y era ejecutado por la Coordinación Nacional de Prospera.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Prospera surgió en un contexto de crisis económica en México durante los años 1994 y 1995, cuando uno de cada cinco mexicanos era pobre extremo y había una relativa ineficacia de los

instrumentos de gobierno para combatir la pobreza. A corto plazo, Prospera buscaba aliviar la pobreza mediante la distribución de ingreso, y a mediano plazo apuntaba a generar mejoras sostenibles en el bienestar de la población pobre, a través de su acceso a niveles suficientes de nutrición, cuidado de salud y educación adecuada.

Prospera tenía como objetivo contribuir al cumplimiento de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, mediante acciones que amplíen el desarrollo de sus capacidades en alimentación, salud, educación y acceso a otras dimensiones de bienestar a fin de coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

La transferencia monetaria de Prospera estuvo sujeta a condicionalidades en salud y educación. En salud las familias beneficiarias debían registrarse en la unidad de salud asignada, mientras que en educación, si el hogar tenía niños o jóvenes en edad escolar, debían inscribirse y asistir a los establecimientos de educación básica o media superior, según corresponda. En el Anexo N° 03 se detalla el apoyo de Prospera de acuerdo con sus componentes.

Estrategia de egreso

De acuerdo con el BID, en el marco del proceso de reclasificación del programa, el cual se daba cada 8 años, si el ingreso estimado del hogar era igual o mayor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM)¹⁵ pero menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de Condiciones Socioeconómicas (LVPCS)¹⁶, y existían integrantes en edad escolar (menores de 22 años) o alguna mujer menor de 49 años, el hogar seguía siendo beneficiario del programa, pero entraba a un esquema en el que se reducían los apoyos. Este correspondía al Esquema Diferenciado de Apoyo (EDA) y era un esquema de transición gradual hacia la salida de Prospera.

Los hogares que ingresaban al esquema EDA dejaban de recibir apoyo alimentario, infantil y de becas de educación primaria, pero conservaban las de secundaria, educación media superior, Centros de Atención Múltiple (CAM) laboral, el paquete básico de salud (PBS), suplementos alimenticios y apoyo alimentario complementario para adultos

¹⁵ En 2016 la LBM ascendía a MXN 716.17 mensuales per cápita en zonas rurales (US\$ 43.27) y a MXN 1243.15 mensuales per cápita en zonas urbanas (US\$ 75.11).

¹⁶ En 2016 la LVPCS ascendía a MXN 1145,65 mensuales per cápita en zonas rurales (US\$ 69.22) y a MXN 1538.29 mensuales per cápita en zonas urbanas (US\$ 92.95).

mayores. Así, el egreso del programa era progresivo, siendo que el apoyo concluía cuando el ingreso del hogar superaba la LVPCS.

Cabe indicar que en 2019 Prospera fue suspendido y reemplazado por el programa nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, el cual elimina los componentes de salud y nutrición para enfocarse en el componente educativo.

A continuación, se presenta la Tabla N° 2.7., que contiene un resumen comparativo de los tres programas señalados, con un enfoque en la estrategia de egreso:

Tabla 2.7. Programas Sociales de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina

Chile Seguridades y Oportunidades Chile	Bolsa Familia Brasil	Programa Prospera México
<p>Norma de Creación: Ley N° 20.595</p> <p>Duración: 2012-actualidad</p> <p>Cobertura: en 2019, 130,000 familias y usuarios</p> <p>Objetivo: promover el acceso a mejores condiciones de vida, mediante la superación de la pobreza extrema y vulnerabilidades sociales, y garantizar el ejercicio de derechos a lo largo del ciclo de vida.</p> <p>Beneficiarios: familias pobres y vulnerables. El Estado selecciona a familias y las invita a participar.</p> <p>Transferencia Monetaria: ver Anexo N° 02, bonos son mensuales y pueden ser o no condicionados, se van reduciendo conforme a los meses de participación en los programas y varían de acuerdo a la situación económica de la familia o usuario.</p> <p>Estrategia de Egreso: La estrategia de egreso queda implícita desde que la persona o familia inicia su participación en Chile Seguridades y Oportunidades. Ello debido a que tras una evaluación inicial, se le brinda acompañamiento para salir de la pobreza.</p> <p>Sector Responsable: Ministerio de Desarrollo Social y Familia</p>	<p>Norma de creación: Lei N° 10.836</p> <p>Duración: 2004-actualidad</p> <p>Cobertura: en 2018, 13.7 millones de personas</p> <p>Objetivo: apoyar a las familias en situación de pobreza y/o pobreza extrema, así como ampliar el acceso a los servicios de educación y salud.</p> <p>Beneficiarios: familias pobres y en extrema pobreza.</p> <p>Transferencia Monetaria: mensual Familias en pobreza extrema R\$ 89.00 (USD 16.74) Familias pobres con niños y adolescentes de 0 a 15 años, mujeres embarazadas y/o madres lactantes: R\$ 41.00 (USD 7.71) Familias pobres con adolescentes entre 16 y 17 años: R\$ 46.00 (USD 8.65)</p> <p>Estrategia de Egreso: mecanismo de permanencia temporal en caso de incremento de ingreso de familias, garantizando permanencia por dos años adicionales. Ello con la finalidad de procurar que familias logren situación financiera estable.</p> <p>Sector Responsable: Ministerio de la Ciudadanía</p>	<p>Norma de creación: Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p>Duración: 1997-2019</p> <p>Cobertura: en 2017, 28 millones de personas que pertenecen a alrededor de 6.8 millones de familias Objetivo: aliviar la pobreza mediante la distribución de ingreso y generar mejoras sostenibles en el bienestar de la población pobre, a través de su acceso a niveles suficientes de nutrición, cuidado de salud y educación adecuada.</p> <p>Beneficiarios: familias pobres y en extrema pobreza.</p> <p>Transferencia Monetaria: ver Anexo N° 03, mensual y condicionado. El monto no solo varía por componente, sino por tipo de apoyo. Por ejemplo el componente puede ser alimentario, pero el tipo de apoyo puede ser Alimentario, Alimentario complementario, infantil, entre otros.</p> <p>Estrategia de Egreso: Esquema Diferenciado de Apoyo, de modo que el egreso sea progresivo. Se dejaban de recibir ciertas transferencias y se conservaban otras.</p> <p>Sector Responsable: Secretaría de Desarrollo Social</p>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, 2020; Lei N° 10.836, que crea el Programa Bolsa Familia, 2004 y Presidencia de la República de México, 1997.
Elaboración: Equipo de tesis.

2.3. Conclusiones del capítulo

El Programa JUNTOS nace a partir de la necesidad de reducir las brechas de desigualdad para el acceso a los servicios de salud, nutrición y educación. No obstante, el Programa ha sufrido algunos cambios en el camino, que responden a atender necesidades específicas, como es el caso de las transferencias condicionadas adicionales a fin de incentivar la continuidad de los alumnos de educación secundaria en la zona del VRAEM.

Es importante considerar que la literatura consultada no parece ser muy clara en cuanto a la estrategia de egreso del Programa JUNTOS. Si bien, en la teoría, JUNTOS ha tenido convenios con programas productivos, estos han sido limitados a una determinada región y espacio temporal, por lo que no se advierte un efecto al universo de beneficiados. De la misma manera, dichos convenios se han desarrollado durante la estancia de los usuarios en el citado Programa y junto con el cumplimiento de corresponsabilidades, mas no como una estrategia para su egreso.

Por otro lado, si bien el Anexo 02 del Programa Presupuestal muestra los pasos a seguir para la estrategia de egreso, no se ha encontrado información que permita confirmar la efectiva implementación o la existencia de dicho proceso

El Programa JUNTOS no es ajeno a las iniciativas de política internacional para solucionar los problemas que aquejan a la humanidad. Es por ello que se encuentra vinculado tanto con los Objetivos de Desarrollo del Milenio como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De la misma manera, en el ámbito nacional, el Programa JUNTOS se enmarca en el Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario, la Política General de Gobierno al 2021 y la Visión del Perú al 2050. A su vez, forma parte de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, al coadyuvar a la implementación de los 3 primeros ejes estratégicos del enfoque de ciclo de vida.

Finalmente, el equipo de Tesis investigó sobre los programas de transferencias condicionadas analizados de economías similares a la peruana, como son Chile, Brasil y México, los cuales mantienen una población objetivo similar, así como las corresponsabilidades a las que se sujetan las transferencias en materia de salud, nutrición y educación.

Cabe resaltar que los países analizados cuentan con un mecanismo gradual para que el usuario deje de recibir la ayuda del programa social, y que a su vez verifica la sostenibilidad del mismo o le dota de capacidades para su independencia. Ambos aspectos son importantes en tanto coadyuvan a que el ex usuario del programa social pueda tener las capacidades para desarrollarse sin tener que recurrir nuevamente al soporte del programa inicial.

CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO

3.1. Modelos de Gestión Pública.

La Gestión Pública es el conjunto de procesos y acciones mediante los cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, a través de la gestión de políticas, recursos y programas.

La función pública cobra importancia cuando el contexto socioeconómico del siglo XIX, esto es, desigualdades de la renta e incumplimiento de la eficiencia de los mercados, favorece a que el Estado asuma un papel más activo, intentado a través de su intervención, enmendar los “fallos de mercado”.

En la década de los setenta del siglo XX, comienza la preocupación por las ineficiencias de la ejecución de los programas públicos, surgiendo entonces el planteamiento de los “fallos de la intervención del Estado” en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política e inclusive la propia naturaleza de los bienes públicas.

Además de la pérdida de credibilidad del sector público como gestor del bienestar ciudadano, suceden manifestaciones que obligan a las instituciones públicas a que actúen aplicando principios de economía, eficiencia y eficacia. Dichas demandas no solo han tenido un impacto importante en la construcción de las políticas públicas, sino también en el cambio dentro de las entidades de la administración pública.

Es en este contexto, durante la segunda mitad del siglo XX, surge la Nueva Gestión Pública, la cual tiene como objetivo lograr un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor adecuado o lo realice de manera eficiente y eficaz. Bajo este marco, el sector público compite y colabora con el sector privado donde es posible, con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas, otorgando a sus ciudadanos un papel más activo en el campo público.

Asimismo, otras líneas de acción, en la nueva gestión pública lleva a reestructuraciones internas para modernizar la burocracia, adoptar procesos más racionales, lograr mayor autonomía en la gestión, entre otros.

De acuerdo con Hood una manera de interpretar los orígenes de la Nueva Gestión Pública es como el matrimonio de dos corrientes diferentes de ideas: el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional (Hood, 1991).

El Nuevo Institucionalismo se forma a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teorías de los Costos de Transacción y la Teoría de la Agencia, las cuales persiguen las reformas administrativas por medio de la competencia, elección, transparencia y el control. La gerencia profesional, por otro lado, se define a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas, y se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración.

La teoría de la elección pública se define como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado, en otras palabras, como la aplicación de la Economía en la Ciencia Política (Mueller, 1989). Esta teoría señala que las ineficiencias de la burocracia no solo se solucionan con la privatización, sino, ante la existencia de monopolios, se debe también introducir mecanismos de mercado, independientemente de que la producción sea de titularidad pública o privada. Estas medidas se refieren a:

- Promover competencia en el desarrollo de los servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir gastos.
- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofrecidas en bases competitivas, de acuerdo con los costos comparados.
- Controles más estrictos sobre la burocracia.

La teoría de los costos de transacción, como su mismo nombre lo indica, permite evaluar la perspectiva de la elección pública a partir de los costos que esta podría generar. Ello debido a que la competencia puede generar costos adicionales y que podrían resultar que la gestión sea menos eficiente comparado con la forma burocrática tradicional de provisión de servicios.

La existencia de costos de transacción explica las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público. Mientras mayores sean los costos de las transacciones externas, mejor será producir dentro de la administración, siendo entonces que el límite de la intervención pública se sitúa en el punto donde se iguale con los costos de contratar en el exterior.

La teoría del neo-taylorismo parte del supuesto de que carecer de un sistema de gestión adecuado (información de costos de actividades y de logros conseguidos), así como mantener el perfil tradicional de los gestores públicos, impiden el logro de la ansiada eficiencia en la administración pública. En este sentido, la teoría propone la reinención del gobierno, entendiéndose como la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras en su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidad para innovar. Para ello se deben modificar el propósito, incentivos, responsabilidad, estructura, poder y cultura de dichos organismos. La teoría propone las siguientes técnicas:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación referidas a los órganos directivos.
- Incrementar los controles económicos y financieros que exigen responsabilidades personales.
- Introducir mecanismos de incentivos que permitan premiar logros y sancionar fallos.

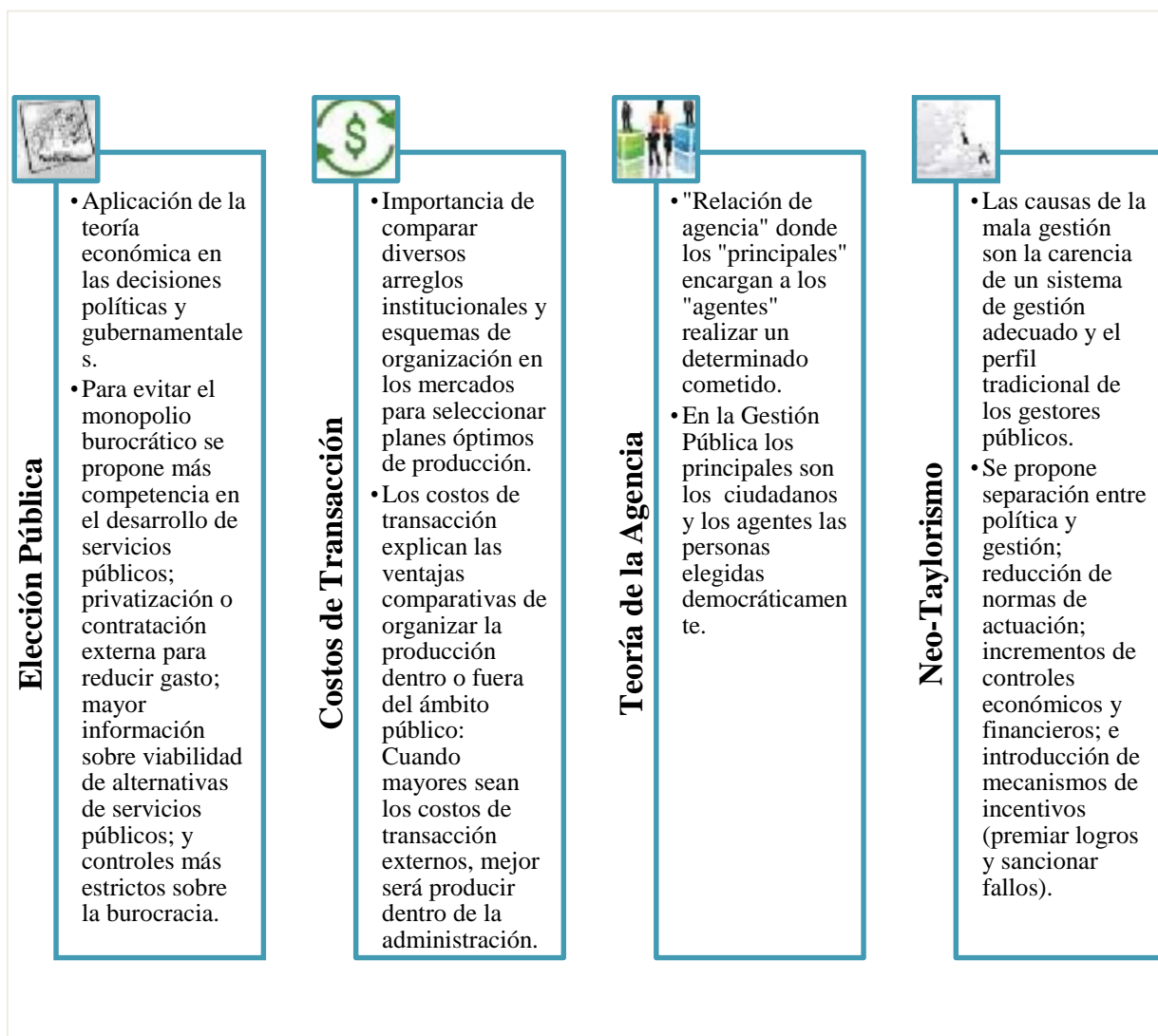
La teoría de la agencia puede entenderse como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) contrata a otro (agente) y le delega la ejecución de una determinada tarea. Por tanto, la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones realizadas por el agente, las mismas que se ven afectadas por la información preferente que este último posea.

Para efectos de su aplicación en la administración pública, se distinguen una serie de relaciones de agencia superpuestas entre los distintos niveles de la gestión pública, tales como los ciudadanos, parlamentarios, gobierno, agencias y empleados públicos, bajo la teoría de la red contractual a prestamistas, sindicatos y otros agentes con legítimo interés.

Bajo esta teoría, es importante que exista un sistema adecuado de control, así como una clara definición de las responsabilidades de los agentes, como lo cual se facilitará la comunicación con los ciudadanos y la transparencia administrativa.

A continuación se presenta un gráfico que describe los pilares de la Nueva Gestión Pública.

Gráfico 3.3. Pilares de la Nueva Gestión Pública



Fuente: García, Isabel M.
Elaboración: Equipo de tesis.

En este orden de ideas, y compartiendo la visión de un Estado Moderno al servicio de las personas, establecido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú, el desarrollo de la presente tesis, específicamente en la propuesta de mejora del Programa JUNTOS, actuará bajo el marco de la Nueva Gestión Pública, considerando para ello las teorías antes mencionadas.

3.2. Programas Sociales.

Los programas y proyectos sociales son la materialización de la política social y se elaboran para satisfacer las necesidades de la población (CEPAL, 1998). Ello ocurre subsidiando los productos (bienes o servicios) del proyecto, para entregarlos a la

población beneficiaria a un precio inferior al de mercado, menor al de su costo de producción o, incluso, de manera gratuita.

Al respecto, los programas sociales en Perú se agrupan en tres ejes estratégicos, de acuerdo con lo que describe el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza:

- Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.
- Eje 2: Promoción de oportunidades y capacidades económicas.
- Eje 3: Establecimiento de una red de protección social.

Los programas del Eje 1 tienen como meta asegurar el capital humano y social de grupos de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. En ese marco, brindan servicios en salud, alimentación, nutrición, educación, vivienda y acceso a agua potable. En esa línea, buscan promover el ejercicio de la ciudadanía, la transparencia en la gestión pública y la vigilancia ciudadana, con el propósito de alentar la participación y la inclusión de todos los miembros de la sociedad en las decisiones políticas.

Los programas del Eje 2 están orientados a promover la inserción laboral; las oportunidades empresariales; la legalización de la propiedad; el acceso al crédito, bienes y servicios, y la infraestructura socioeconómica básica. Es decir, se busca promover la inclusión financiera, formal y productiva de la población.

Los programas del Eje 3 tienen como marco de acción los riesgos de origen natural —sequías, terremotos, inundaciones, enfermedades, entre otros— y los que son causados por el ser humano —desempleo, deterioro ambiental, guerra y otros supuestos— que afectan, fundamentalmente, a las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema. Estas intervenciones articuladas procuran asistir a los individuos, familias y comunidades que se encuentran en situación desfavorable, para que puedan enfrentar mejor los riesgos y garantizar la vigencia de sus derechos económicos y sociales.

En cuanto a este último eje, en América Latina se cuenta con una serie de programas sociales que buscan fortalecer la resiliencia de grupos de población específicos o un área geográfica determinada con una alta vulnerabilidad a los desastres. Se mencionan los siguientes:

- Transferencias monetarias a familias con niños: tiene como finalidad reducir la incidencia de la pobreza en los hogares. Se puede entregar de manera directa o puede

estar sujeta al cumplimiento de condiciones por parte de los beneficiarios. Las transferencias estimulan las economías locales mediante el aumento del consumo, y evitan que las familias busquen obtener de ingresos mediante la vulneración de derechos, como obligar a menores de edad a trabajar.

- Pensiones sociales: tienen como principal beneficiario a los adultos mayores que no desempeñaron una vida laboral como trabajadores formales con contribuciones regulares al sistema de pensiones. Los beneficiarios tienen mayores niveles de vulnerabilidad, ya que no forman parte de la población económicamente activa y en la actualidad no podrían participar en labores que entrañen la utilización de fuerza. Por tanto, estos programas representan un instrumento de protección social para fortalecer la capacidad adaptativa de los hogares más vulnerables integrados por personas adultas mayores o con capacidades diferentes.
- Empleos públicos: dirigidos a adultos en edad de trabajar, estos programas tienen su origen en la crisis de la deuda de la década de los ochenta como una respuesta al incremento de las tasas de desempleo, empleo informal y pobreza, debido a la baja tasa de crecimiento económico.
- Microseguros: están dirigidos a personas (principalmente agricultores) que enfrentan obstáculos en el mercado formal. A diferencia de los seguros tradicionales, los microseguros incorporan en su cartera de clientes a pequeños productores agrícolas que son socioeconómicamente vulnerables. En la región, los microseguros tienen características compartidas, tales como el alto predominio del aseguramiento de la producción agropecuaria y que los siniestros cubiertos se asocian a fenómenos de origen geológico o hidrometeorológico.

Sobre la base de lo mencionado, el desarrollo de la presente tesis se enfoca en los programas sociales referidos a las transferencias monetarias a familias con hijos en edad escolar. La propuesta de mejora del Programa JUNTOS no alterará su naturaleza, sino que se enfoca en un aspecto perfectible del mismo, como es la etapa de seguimiento y monitoreo de la graduación del usuario de JUNTOS, a fin de dar continuidad a los logros alcanzados en los beneficiarios que aún siguen siendo pobres o pobres extremos, de modo que no se mantengan en situación de pobreza.

3.3. Programas Sociales de Transferencias Condicionadas.

La estructura básica y común en los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos, pudiendo ser estos monetarios o no monetarios, a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, y que tengan un hijo o más, menores de edad. La entrega del recurso se condiciona al cumplimiento de determinadas conductas orientadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Martínez, 2011).

En relación con los programas que entregan transferencias no monetarias, estos tienen un enfoque en los componentes de desarrollo humano. De esta manera, se advierte que las transferencias suelen comprender suplementos alimenticios y “mochilas escolares”.

Los suplementos alimenticios, como su nombre lo indica, están orientados a atender la carencia de micronutrientes a causa de la restringida ingesta de alimentos en hogares pobres. Cabe indicar que los programas que entregan este recurso no exigen una condicionalidad específica, siendo la finalidad procurar que se administre el suplemento de manera efectiva en los menores.

En materia educativa, se advierte la transferencia de útiles escolares al inicio de cada periodo escolar, conocida comúnmente como “mochila escolar”. Es de suponer que la entrega de dichos útiles representa una reducción de los gastos de las familias con hijos en edad escolar, siendo este, en algunos casos, un factor determinante en la decisión de las familias sobre la continuidad de estudio de sus hijos.

Ahora bien, respecto a los programas que otorgan transferencias monetarias, se debe precisar que dichas transferencias pueden subdividirse en transferencias de libre uso, de uso predeterminado e inclusive en una categoría intermedia.

Las transferencias de libre uso permiten que los usuarios utilicen libremente el dinero transferido, esto es, sin limitación alguna. En tanto no se verifica a qué se destina dicha transferencia, se presume que no en todos los casos este será utilizado para atender necesidades de las familias. Las transferencias de uso predeterminado ya tienen una finalidad establecida por el programa, la cual puede referirse al consumo de determinados bienes o servicios. Y la categoría intermedia recoge ambos tipos de transferencia, en tanto le da libertad al usuario para elegir en qué utilizar su dinero, pero solo sobre determinados bienes y servicios.

Si bien las transferencias de libre uso podrían generar suspicacias en tanto carecen de un monitoreo al uso del dinero transferido, cabe precisar que los objetivos del programa se encuentran en el cumplimiento de las condiciones establecidas para la transferencia de dicho dinero. En este sentido, si bien el usuario percibe como fin último la obtención del dinero, para el Estado eso solo representa un incentivo para que un mayor número de usuarios cumpla con las condiciones requeridas por el programa de manera constante en el tiempo.

Es así que JUNTOS se encuentra dentro del grupo de programas de transferencias monetarias condicionadas, siendo que el dinero transferido es de libre uso y sujeto al cumplimiento de un conjunto de corresponsabilidades.

Cabe indicar que una alternativa planteada para la transferencia monetaria otorgada por JUNTOS es la entrega de vales de canje para alimentos y materiales educativos. No obstante, la implementación de dicha alternativa se enfrenta a serios problemas logísticos y de verificación. La alternativa generaría costos significativos en las regiones intervenidas, debido a la escasez e incluso inexistencia de proveedores que puedan establecer alianzas o convenios con el Estado para otorgar los insumos requeridos por la población. De la misma manera, a pesar de existir potenciales proveedores, es poco probable que estos cuenten con la tecnología necesaria para llevar un registro de compras por parte de los usuarios, y así verificar el cumplimiento de la dieta de las familias.

En ese sentido, los resultados y beneficios de las transferencias monetarias condicionadas trascienden los aspectos débiles e insuficientes que se le podrían atribuir a dicha modalidad de incentivo para el cumplimiento de corresponsabilidades, siendo hasta la fecha la herramienta más efectiva para alcanzar los fines planteados en el ámbito de la protección social.

3.4. Teoría de diseños de Programas Sociales

El concepto de diseño de políticas se tornó más explícito durante los años ochenta. Linder y Peters (1984) sostenían que para el diseño era necesario tres elementos: un modelo de causalidad, un modelo de instrumentación y un modelo de evaluación. En otras palabras, para diseñar se debía entender por qué existe el problema observado, y el diseñador debía entender el conjunto de instrumentos disponibles para implementar la

solución propuesta al problema, así como considerar los resultados que persigue al realizar la intervención.

Esta aproximación a la concepción del diseño es tecnocrática, en tanto detrás de las discusiones que sostienen los hacedores de políticas, hay discusiones de diseño que sostienen técnicos o especialistas. En ese sentido, Bobrow y Dryzek (1987) establecen vínculos entre el diseño de políticas con una variedad de aproximaciones teóricas a la política, demostrando así la relación crucial entre la política y la teoría política.

De otro lado, también existen enfoques que consideran a los instrumentos como el elemento central del diseño. No obstante, más que las características técnicas de los instrumentos, se ha priorizado cómo dichos instrumentos juegan un rol en la gobernanza, haciendo énfasis en su impacto político.

De cualquier modo, mientras podría ser discutible si la formulación o la selección de instrumentos son lo más importante en el proceso de diseño, es fundamental conocer la naturaleza del problema identificado. No se debe aceptar los problemas de política como hechos dados, sino que debe identificarse cuáles de estos son construcciones políticas en lugar de condiciones objetivas que pueden ser abordadas con el instrumento adecuado.

En ese sentido, ante un diseño de política que solo se limita al diseño de la implementación, Junginger (2013) propone que el diseño abarque todos los aspectos del proceso de política. Así, la creación de la política y la implementación de la misma dejan de ser actividades de diseño desconectadas.

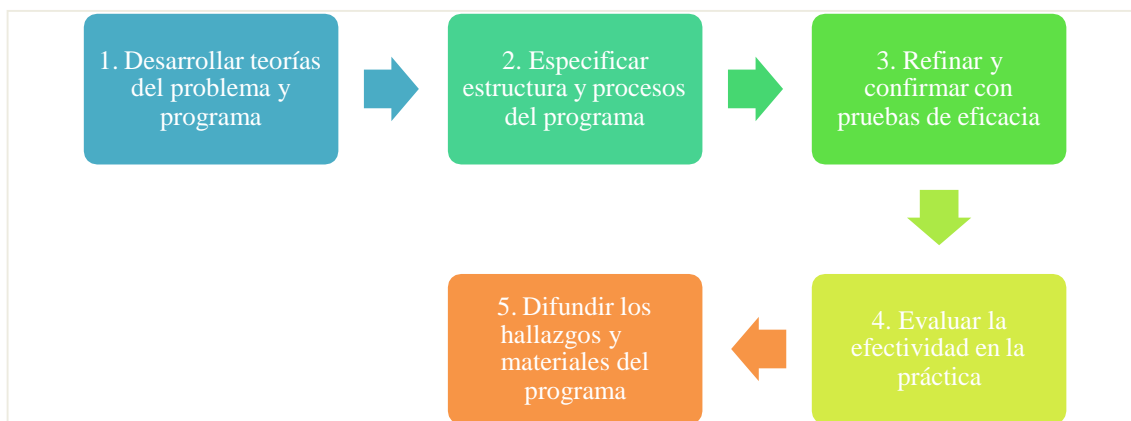
De otro lado, es importante tener en cuenta la aproximación al diseño de políticas orientado a cómo este puede promover la democracia. Al respecto, Mettler (2005) señala que, a un nivel básico, las políticas pueden diseñarse de manera que, involuntariamente, creen mayor legitimidad para los gobiernos y mayor lealtad entre los ciudadanos.

Ahora bien, retomando el componente técnico señalado en los párrafos precedentes, Fraser y Galinsky (2010) desarrollan una serie de pasos para la investigación de las intervenciones, entendiéndose esta desde un enfoque de diseño y desarrollo de programas sociales.

Tomando como base la perspectiva de Rothman y Thomas (1994), Fraser y Galinsky (2010) desarrollan un modelo de investigación de 5 pasos que pone mayor énfasis en el

uso de la teoría de programas para diseñar tratamientos manuales y refinamiento sucesivo del contenido de la intervención en una secuencia de estudios de control o grupos de comparación. A continuación se describe cada paso:

Gráfico 3.4. Teoría de Diseño de programas sociales



Fuente: Fraser y Galinsky, 2010.
Elaboración: Equipo de tesis.

3.4.1. Desarrollar teorías de problema y programa

El primer paso en la investigación de la intervención comprende la definición del problema y el desarrollo de una teoría del programa. En primer lugar, los investigadores deben examinar la literatura para identificar los factores de riesgo, de promoción y de protección relacionados con el problema. A partir de esos factores, los investigadores identifican las causas controlables¹⁷, las mismas que serán empleadas para el desarrollo de la intervención basada en la teoría.

En este primer paso, los investigadores deben definir las características clave de la intervención, que incluirán, entre otras, especificaciones del nivel de intervención y de los agentes de intervención. La elección del nivel, sea este individual, grupal, familiar, organizativa, comunitaria, social o alguna combinación de estas, depende de los hallazgos de la investigación, la teoría, las demandas situacionales, las oportunidades y el financiamiento.

De manera similar, se debe identificar al agente de la intervención en tanto es importante comprender las contingencias que podrían afectar a estos agentes cuando se

¹⁷ La literatura emplea el término *malleable mediators*.

implemente la intervención. Así, las cuestiones relativas a la implementación son de atención de los investigadores desde el inicio del proyecto.

La teoría del programa se desarrolla a partir de la teoría del problema y de las decisiones prácticas relativas al nivel de la intervención. En la teoría del programa los investigadores especifican las acciones estratégicas a ser utilizadas para abordar las causas. Dichas estrategias suelen ser desarrolladas en modelos lógicos y teorías de cambio.

3.4.2. Especificar estructura y procesos del programa

Este paso está dedicado al diseño de la intervención, donde usualmente se crea principios de práctica y manuales, los cuales contienen una visión general del contenido, sesión por sesión, que explica los objetivos, el contenido esencial y las actividades electivas que pueden utilizarse para reforzar el contenido central.

Una vez desarrollado el primer borrador del manual, se recomienda su revisión por los grupos de interés, incluyendo a potenciales agentes de intervención, participantes, entre otros expertos. Luego de la revisión se puede empezar con las pruebas piloto.

Las pruebas piloto servirán para ver la viabilidad de la implementación, más que los resultados del programa. Estas pruebas concluyen cuando la intervención sea factible en el entorno, coherente con la teoría del programa y potencialmente efectiva, de implementarse adecuadamente. A partir de este punto se consideran las pruebas de eficacia.

3.4.3. Refinar y confirmar mediante pruebas de eficacia

Las pruebas de eficacia suelen ser pequeños experimentos con los que los investigadores mantienen un elevado control de la intervención y estiman los efectos del programa, comparando los resultados proximales y distales de los participantes del grupo de control e intervención.

Basándose en estos resultados, se puede considerar pertinente refinar el programa. Por ejemplo, los resultados podrían sugerir fortalecer algunos componentes de la intervención y eliminar otros.

Los resultados también brindan información sobre cómo la intervención puede actuar de modo distinto en diversos grupos de personas. Así, en este paso también se considerará la posibilidad de elaborar guías de adaptación, las cuales, en base a los resultados, pueden variar según raza, etnia, género, contexto organizacional, entre otros.

3.4.4. Evaluar la efectividad en la práctica

Las pruebas de efectividad, a diferencia de las pruebas de eficacia, corresponden a estudios experimentales donde los investigadores tienen un control significativamente menor en la implementación de las intervenciones.

La idea central de estos estudios es estimar el efecto del tratamiento cuando se emula la implementación de un programa en la práctica habitual; esto es, cuando algunos profesionales se adhieren a los manuales de tratamiento a diferencia de otros que no lo hacen, cuando varía el nivel de apoyo organizacional para la intervención, y cuando suceden modificaciones en las exigencias de la política, como un recorte de presupuesto o inclusive el cambio del líder, modificaciones que podrían alterar los resultados del programa.

3.4.5. Difundir los hallazgos y materiales del programa

Como su nombre lo indica, este paso corresponde a la publicación de los resultados de la intervención. No obstante, es probable que los informes de investigación que hayan sido publicados en revistas académicas no sean necesariamente leídos por los especialistas y responsables de políticas. Además, usualmente los materiales de los programas no se publican, dado que a pesar de ser relevantes en la práctica, existen elevados costos de edición y publicación que, junto con las ganancias potencialmente bajas, representan barreras para la publicación.

Si bien estos pasos suponen un modelo lineal, Fraser y Galinsky manejan un enfoque basado en su propia experiencia en el desarrollo iterativo de programas. Así, en cualquier momento nueva información puede generar que los investigadores regresen a algún paso anterior en el proceso de diseño y desarrollo, contando entonces con características recursivas que quizás no se aprecian a simple vista.

Los criterios señalados han sido considerados en la etapa de propuesta de mejora del Programa JUNTOS. Es así que en la etapa de desarrollo de teorías de problema se

encontró la ausencia de continuidad y articulación de JUNTOS con otros programas del Estado relativos al desarrollo económico o educativo (universitario o de posgrado) de las familias; en la etapa de especificación de estructuras y procesos se estimó conveniente priorizar la propuesta en el proceso relativo a la graduación de los usuarios del programa; mientras que en los procesos posteriores se plantea una propuesta de mejora donde el principal actor involucrado es el usuario que está cerca de graduarse del programa y que aún se encuentra en una situación de pobreza o pobreza extrema. A él se le hará un acompañamiento que permita hacer uso de las capacidades alcanzadas gracias al Programa, para que este tenga continuidad y evitar así que el usuario se mantenga en la trampa de la pobreza.

3.5. Técnicas para formulación de diseños de programas sociales

En Perú se desarrolló un documento de gestión para la formulación de programas sociales en las regiones, que se complementa con el documento elaborado por el Banco Mundial y es relativo a la formulación de políticas para América Latina con base en el modelo de la OCDE. Se detalla a continuación ambos documentos:

3.5.1. Guía Metodológica para el Diseño de Programas Regionales de la población - Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (2012).

En junio de 2012, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables publicó la Guía Metodológica para el Diseño de Programas Regionales de la Población, con la finalidad de que los gobiernos regionales puedan formular adecuadamente Programas Regionales de Población (PRP) para sus respectivos ciudadanos.

Dicha guía hace referencia a un proceso dividido en 4 etapas, las cuales se muestran a continuación:

Gráfico 3.5. Diseño de programas sociales de población



Fuente: MIMP, 2012.

Elaboración: Equipo de tesis.

La organización consiste en la conformación de un equipo técnico para el diseño y gestión del PRP, pudiendo para ello buscar la participación de otros actores, a fin de fortalecer su labor y lograr un grupo que impulse las políticas de la población en la región. Estos nuevos integrantes se subdividen en actores directos e indirectos. Los primeros son aquellos involucrados con la experiencia, ya sea en la toma de decisiones o en la ejecución de acciones previstas, tales como los responsables del diseño e implementación del PRP o representantes de los sectores y organismos descentralizados involucrados en el PRP. Los segundos han tenido influencia en la toma de decisiones, pudiendo ser los representantes de la cooperación internacional, gobierno local o sociedad civil.

La segunda etapa, correspondiente al análisis situacional de la población, involucra la identificación de los problemas sociodemográficos que limitan o pueden afectar el desarrollo del departamento, además de la determinación de la relación causa-efecto, considerando variables económicas y sociales. Esta etapa, a su vez, consta de tres pasos:

- 1) Recopilación de información: mediante fuentes primarias (entrevistas) o secundarias (publicaciones y registros del INEI, ministerios, gobiernos regionales y locales, etc.).
- 2) Elaboración del análisis situacional de población: se considera la población por área, distrito, grupos especiales de edad, densidad poblacional, tasa de fecundidad por

grupo de edad, razón de dependencia, así como por la dinámica demográfica del departamento y por la transición demográfica.

- 3) Interpretación de los resultados del análisis situacional de la población: a partir de la identificación de los problemas demográficos que podrían afectar o limitar el desarrollo del departamento, se podrá lograr la determinación de los espacios o zonas territoriales críticas, la determinación de los problemas demográficos principales y la determinación de los aspectos institucionales relativos a la población.

La tercera etapa, diseño del PRP, corresponde al diseño propiamente dicho del programa, el cual comprende los siguientes pasos:

- 1) Desafíos prioritarios y lineamientos del PRP: mediante la identificación de problemas, causas y efectos.
- 2) Definición de objetivos del PRP y determinación de los proyectos: mediante el desarrollo del objetivo general y los objetivos específicos.
- 3) Determinación de las metas: para cada nivel de la jerarquía de objetivos.
- 4) Determinación de indicadores: se elaboran indicadores de desempeño que permitan revelar el avance en el cumplimiento de los objetivos.
- 5) Medios de verificación: como las encuestas o informes de monitoreo para verificar la calidad, cantidad u oportunidad del producto o servicio logrado.
- 6) Supuestos: mediante una matriz lógica de modo que se consideren los escenarios en los que no se logre el producto o servicio del PRP.
- 7) Determinación de la línea base de los indicadores: es el punto o nivel en el que se encuentran los indicadores al inicio del programa. La línea base puede ser información cuantitativa o cualitativa y permite una lectura de los niveles y pautas de desempeño de los indicadores.
- 8) Elaboración del documento “Programa Regional de Población”.

La última etapa, referida a la aprobación del PRP comprende tareas que permitan fortalecer la institucionalización en la gestión del gobierno regional. Así, dichas tareas están relacionadas con la elaboración de una propuesta de ordenanza regional: la aprobación del PRP en la agenda de sesión del consejo regional, la sustentación del gerente regional de Desarrollo Social en sesión de consejo regional y la aprobación y publicación de la ordenanza regional.

3.5.2. La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina - Banco Mundial (2010).

El Banco Mundial señala que el proceso del diseño de políticas públicas está sujeto en algunos casos a influencias políticas, siendo que los aspectos políticos deben mantener un equilibrio con el proceso y conocimiento técnico.

Si bien cada país es distinto, ya sea en sus regímenes políticos o en su ordenamiento institucional, el Banco Mundial pretende con el documento cerrar la brecha de información en cuanto a las buenas prácticas en la formulación de políticas, y brindar una descripción resumida del proceso de las políticas públicas en seis países de la OCDE.

Es así que se plantea un tipo ideal específico de cómo debería ser un proceso de políticas públicas, el cual consta de las siguientes etapas:

Gráfico 3.6. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: MIMP, 2012.
Elaboración: Equipo de tesis.

El ciclo de las políticas públicas no debe entenderse como una secuencia, sino como un concepto amplio en el que, tras nuevos hallazgos durante el proceso, se permite retroalimentarlo. De esa manera, el Banco Mundial separa el ciclo de políticas públicas en dos grandes fases. En el Gráfico 3.6., el cuadro sombreado de gris corresponde a la primera fase y los otros cuadros, a la segunda fase.

En la primera fase del ciclo de las políticas públicas se identifican las políticas — tanto dentro como fuera del gobierno— y se acuerda qué políticas diseñar, adoptar o implementar. En la segunda fase se ejecuta la política mediante programas, los cuales posteriormente serán evaluados de modo que se verifique el cumplimiento de objetivos.

Finalmente, el Banco Mundial también señala que los programas son un conjunto detallado de metas y procedimientos para la implementación de una política. La formulación de esas políticas no debe entenderse como un conjunto de procesos técnicos rutinarios, sino procesos desordenados y sujetos a diversas influencias que involucran a varias organizaciones, instituciones y sociedad civil.

3.6. Planteamiento de la hipótesis.

Si bien es cierto no todas las investigaciones descriptivas presentan el planteamiento y comprobación de hipótesis; el equipo de tesis, producto de la revisión efectuada a la literatura sobre modelos de gestión y, otros programas sociales similares en la región, así como del Programa JUNTOS; y en base a lo señalado por Hernández Sampieri (2006)¹⁸, para la presente investigación descriptiva, plantea la siguiente hipótesis:

“Las personas que en algún momento fueron usuarias del Programa JUNTOS (ex-usuarios) continúan su transición hacia otros programas sociales, con la finalidad de que no se mantengan o caigan en la trampa de la pobreza”.

La comprobación de la hipótesis se desarrollará en el Capítulo V, denominado Análisis y Resultados.

3.7. Conclusiones del capítulo

JUNTOS es un programa de transferencias monetarias cuya entrega ha sido condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades en materia de salud, nutrición y educación. A pesar de que las transferencias monetarias son de libre uso, dicha modalidad ha sido a la fecha la herramienta más efectiva para lograr los fines a corto plazo referidos al bienestar integral de los usuarios del Programa.

¹⁸ El autor, en su libro “Metodología de la investigación” (2006), explica que las hipótesis descriptivas se utilizan, a veces, en estudios descriptivos, para intentar predecir un dato o valor en una o más variables que se van a medir u observar.

Como todo programa social, existe un componente político importante que mantiene a JUNTOS en el tiempo. No obstante, no debe dejarse de lado el componente técnico, identificando las debilidades del programa, a fin de superarlas y lograr una implementación más eficiente del programa social, de modo que este atienda plenamente las necesidades de los usuarios.

Finalmente, luego de la revisión efectuada a la literatura; la presente investigación plantea una hipótesis descriptiva, en base a lo señalado por Hernández Sampieri (2006), la cual se comprobará en el Capítulo V.

CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO

El presente trabajo de tesis es una investigación de tipo descriptiva, que analizó dos tipos de fuentes de información: secundaria y primaria (cuantitativa y cualitativa).

Respecto a la fuente de información secundaria, se realizó un análisis de los estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS; mientras que en la fuente de información primaria, se analizó los datos de los usuarios egresados de JUNTOS respecto de la continuidad en su participación en otros programas sociales, contemplado en el Registro Nacional de Usuarios; así como del análisis al resultado de las entrevistas a ex funcionarios involucrados en la implementación de la estrategia de egreso del Programa JUNTOS, respectivamente.

En este sentido, es de aclarar que la investigación no pretende realizar un nuevo diagnóstico del Programa JUNTOS ni tampoco evaluar el impacto de su implementación y cuán efectivo este ha sido en el cumplimiento de las metas trazadas.

Por tanto, la investigación se limitará a formular una propuesta de mejora en el diseño del Programa JUNTOS, orientada de manera específica a la Actividad N° 4 del Anexo 02 del Programa Presupuestal N° 0049, Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, referida a la estrategia de egreso de los usuarios, así como conclusiones y recomendaciones, producto del análisis efectuado.

4.1. Análisis de fuente secundaria.

Este tipo de fuente de información comprende el análisis de estudios previos acerca de la estrategia de egreso de JUNTOS. Los citados estudios permiten conocer la perspectiva sobre la relevancia de dicha etapa, y cómo ha sido abordada para el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Del mismo modo, dichos estudios contribuirán al planteamiento de la propuesta de mejora del diseño del Programa, en tanto podrían advertir aspectos que no se hayan considerado durante la realización de la propuesta.

4.2. Análisis de fuente primaria

4.2.1. Análisis Cuantitativo

Para el presente apartado, se analizó la base de datos de las personas que en algún momento fueron usuarias del Programa JUNTOS durante octubre de 2017 y octubre de 2019 y que, debido a su situación socioeconómica, hayan participado en otros programas sociales.

En tanto JUNTOS es un programa que se basa en el cumplimiento de corresponsabilidades y que no garantiza que los usuarios del mismo hayan salido de la pobreza, se infiere que, para que estos no reingresen a JUNTOS - reuniendo un requisito para ello como tener hijos - deberían acceder a otros programas sociales de carácter académico o productivo. La hipótesis se acentúa considerando que la propia estrategia de egreso de JUNTOS hace mención a la articulación sectorial para el desarrollo económico productivo y de capital humano de los hogares.

En este sentido, se sugiere el desarrollo de una propuesta que contemple a los ex usuarios del Programa JUNTOS, con la finalidad de contribuir a que estos no se mantengan o caigan en la trampa de la pobreza.

4.2.2. Análisis Cualitativo

Este apartado comprende el análisis de los resultados de las entrevistas efectuadas a ex funcionarios del MIDIS, la cual tiene como finalidad recabar la información y perspectivas de expertos que han trabajado directamente en la implementación del Programa a fin de conocer la situación actual de la estrategia de egreso de JUNTOS.

Para ello, es de indicar que las limitaciones ocasionadas por el COVID-19, mencionadas en el Capítulo I, han impedido la realización de entrevistas presenciales. A pesar de la existencia de herramientas tecnológicas para las reuniones virtuales, ello no ha sido posible debido a la escasa disponibilidad de los entrevistados. En este sentido, se ha optado por la realización de una entrevista escrita (cuestionario) para su respectivo llenado, el mismo que se puede encontrar en el Anexo N° 08.

4.3. Conclusiones del capítulo

El propósito de recopilar fuentes de información para el desarrollo de la propuesta de mejora, es lograr que la propuesta aborde los principales problemas existentes de la estrategia de egreso de JUNTOS, y que con ello contribuya a una mejor y más eficiente implementación del Programa. Es por ello, que se hace necesaria que la presente investigación comprenda tanto el análisis de fuente secundaria como de fuente primaria.

Por otro lado, a través del análisis de la base de datos de las personas que en algún momento fueron usuarias del Programa JUNTOS, como del análisis a los resultados de las entrevistas efectuadas a ex funcionarios del MIDIS, dicha información nos permitirá conocer si JUNTOS cumple con su finalidad establecida, o si hay aspectos que reajustar, los mismos que se conocerán en el capítulo V de la presente investigación.

CAPÍTULO V. ANÁLISIS Y RESULTADOS

5.1. Análisis de Fuente Secundaria

5.1.1. Análisis de estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS

Como se ha mencionado en el Capítulo II, los mayores ajustes en el diseño del Programa JUNTOS que han repercutido de manera transversal en el funcionamiento del mismo, devienen de las propuestas de modificación enmarcadas en la Estrategia CRECER, por lo que dejan de lado los componentes que están en menor magnitud relacionados a dicha etapa del ciclo de vida de la población beneficiada.

En este caso nos referimos de manera específica a la estrategia de graduación de JUNTOS. Al respecto, Alcázar (2010) destaca que los procedimientos de graduación deben articularse al objetivo original del Programa de Transferencias Condicionadas. Ello, aplicado al caso peruano sería la perdurabilidad del capital humano conseguido. Como se indicó anteriormente, la superación de la pobreza, o en términos más específicos, la eliminación de la transferencia intergeneracional de la misma, pasaría a ser un objetivo paralelo que requiere esfuerzos a ser asumidos además por otros programas en coordinación con JUNTOS.

De lo señalado entonces, la estrategia de graduación debería no solo reconocer los avances de las familias de JUNTOS, sino también sus retos. Un primer paso para la graduación sería una adecuada evaluación de las condiciones en las que las familias egresan, por lo que plantea un proceso de recertificación de mediano plazo (6 años).

Por otro lado, la actuación de JUNTOS debería complementarse con otros programas que luchen contra la pobreza, teniendo un enfoque local y de cogestión junto a los beneficiarios. Adicionalmente, JUNTOS debería apoyar la inserción laboral de los graduados del Programa, siendo entonces imperativo que JUNTOS acompañe a los hogares hasta que sus hijos culminen la educación secundaria y contribuya a facilitar la inserción en trabajos con ingresos comparativamente mayores a los tradicionales.

De esta manera, la estrategia propuesta por Alcázar combina la estrategia de graduación del Programa con una estrategia de graduación de la pobreza. Asimismo, ello debería ser acompañado de un sistema de monitoreo de la graduación, con la finalidad de

evitar que las familias que han superado la pobreza vuelvan a una situación similar o de peor vulnerabilidad.

Por su parte, Bardales y Díaz (2010) si bien no propusieron una estrategia de egreso propiamente dicha, realizaron una caracterización de los hogares beneficiarios de JUNTOS, mediante el estudio de los niveles de pobreza de sus beneficiarios utilizando 5 indicadores de la ENAHO: i) escolaridad del jefe de hogar y cónyuge, ii) edad del jefe de hogar y cónyuge, iii) escolaridad de niños, iv) salud, y v) economía.

A partir de la matriz elaborada llegaron a la conclusión de que el problema de la pobreza era multidimensional, por lo que al armar la tipología consideraron solo la escolaridad de los padres (capacidades) y economía familiar (potencial productivo), siendo que dichos factores apuntan al tema central del Programa, que es el capital humano (dimensión capacidad) debiendo ser este complementado por el tema económico y el empleo, ambos claves para mejorar los ingresos en los hogares más pobres y rurales del país. Sobre dicha base, Bardales y Díaz desarrollan una clasificación de hogares que podría ser empleada para una estrategia de egreso especializada de acuerdo a las necesidades de las familias:

Tabla 5.8. Clasificación de hogares

	BAJO	ALTO
CAPACIDAD	Hogares con baja capacidad: Titulares mayores de 50 años Educación primaria Permanencia en los servicios escolares menor a 3 años	Hogares con alta capacidad: Titulares menores de 50 años Educación secundaria Participaron en servicios de educación por más de 6 años
POTENCIAL PRODUCTIVO	Hogares con bajo potencial: Menor proporción de trabajadores independientes y familiares no remunerados Terrenos menores de 2 hectáreas No más de 5 animales	Hogares con alto potencial: Mayor proporción de trabajadores independientes y familiares no remunerados Acceso promedio de tierras de 6,8 hectáreas. Presencia importante de animales

Fuente: Bardales y Díaz (2010)

Elaboración: Equipo de Tesis

De otro lado, el Instituto de Estudios Peruanos realizó la consultoría “Elaboración de una propuesta de estrategia para la graduación diferenciada de los hogares del programa JUNTOS”, sobre la base del análisis de experiencias desarrolladas por diversas entidades públicas y privadas, y teniendo como principal componente de trabajo de campo la ciudad de Ayacucho (Zárate y otros, 2012).

Del estudio se identificó la estrategia diseñada por el mismo JUNTOS así como el conjunto de actores involucrados en la estrategia de graduación de Ayacucho. De la misma manera, se identificó que existía temor en los hogares beneficiarios respecto a dejar el Programa en tanto representaba un ingreso “fijo y seguro” que les permitía programar los gastos de la familia. Sobre la base de estos hallazgos, la consultoría sugirió que la estrategia de egreso debía de estar desde el inicio del diseño del Programa, siendo que la Ficha Socioeconómica Única (FSU) del SISFOH debía ser modificada a fin de que sea utilizada como una herramienta que permita identificar los hogares a graduar.

También propuso un enfoque integral en la caracterización de hogares, de modo que estos no caigan nuevamente en la pobreza o pobreza extrema, siendo entonces que la estrategia de graduación no contemple alternativas excluyentes entre bonos educativos, productivos o de emprendimiento.

Cabe indicar que las recomendaciones también sugieren aprovechar el capital humano generado en el marco del Programa, como las madres líderes que podrían integrarse en una red de monitoreo de familias egresadas. Asimismo, para que la estrategia de graduación sea exitosa, se sugiere retroalimentar los procesos mediante la capacitación, que además de considerar la difusión de tecnologías validadas y acondicionadas, debe incorporar otros temas como la asociatividad y propuestas de comercialización.

Finalmente, también se realizó un estudio cuantitativo para estimar el nivel de ingreso crítico que hace indiferente a un hogar de participar o no en JUNTOS. Ello, con la intención de contribuir a lineamientos para la estrategia de graduación de JUNTOS en base a la articulación con programas de desarrollo productivo.

De dicho estudio se muestra que el gasto tiene incidencia en la decisión de entrada o salida del Programa. Así, un incremento marginal en el gasto per cápita es consistente con una reducción de 0.57 puntos porcentuales (pp) en la probabilidad de ingreso al Programa y con un incremento 0.59 pp en la probabilidad de salida del Programa. A partir de dichos datos el umbral crítico estimado fue en S/ 347 per cápita (Grey y otros, 2018).

No obstante, dado que el estudio no contempla factores cualitativos que permitan explicar la participación de los beneficiarios, este requiere ser complementado con estudios cualitativos. Asimismo, en tanto los resultados podrían estar subestimados el propio estudio sugiere un umbral con un 10% de ajuste de alza, por lo que el ingreso

crítico se encontraría en alrededor de S/ 382 per cápita. Cabe indicar que, en tanto es poco probable que un hogar promedio de JUNTOS tenga el comportamiento de un hogar elegible para graduarse, las estimaciones se han realizado en función de los hogares no pobres bajo un enfoque monetario. En este sentido, el umbral para los hogares no pobres de JUNTOS que hace que tengan un comportamiento indiferente para estar o no en el programa equivale aproximadamente a S/ 382.

Ahora bien, de las estimaciones realizadas por el propio estudio, el 58% de la muestra de beneficiarios ya ha alcanzado dicho nivel de ingreso por lo que, si nos limitamos al enfoque monetario de la investigación, el 60% de hogares no pobres no tendrían problemas para graduarse del Programa, siendo entonces un reto el focalizar la estrategia de egreso para el 42% restante de hogares antes que pierdan su elegibilidad.

Finalmente, el equipo de tesis muestra un cuadro comparativo de análisis sobre los estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS:

Tabla 5.9. Análisis de los estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa JUNTOS

Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del Programa JUNTOS	Caracterización de los Hogares JUNTOS	Insumos para una estrategia de egreso del Programa JUNTOS
<p>Autora: Lorena Alcázar</p> <p>Año: 2010</p> <p>Propuesta: el proceso de graduación debe estar articulado de acuerdo al objetivo del Programa de transferencias condicionadas. Romper el ciclo de transferencia intergeneracional de la pobreza es un objetivo paralelo que debe ser asumido por otros programas sociales.</p> <p>Detalle: Evaluar adecuadamente las condiciones de egreso de las familias. Para ello, el proceso de recertificación de las familias debe ser de 6 años. JUNTOS debe complementarse en el egreso con programas que luchen contra la pobreza, los cuales deben tener un enfoque local y</p>	<p>Autores: Alejandro Bardales y Juvenal Díaz</p> <p>Año: 2010</p> <p>Propuesta: elaboración de clasificación de hogares que podría ser usada para una estrategia de egreso especializada.</p> <p>Detalles: Las familias se clasifican según capacidad y potencial productivo. La capacidad se relaciona con la edad de los titulares del hogar, nivel de escolaridad y permanencia en servicios de educación. El potencial productivo corresponde al tipo de ingreso de los hogares, animales y tierras que poseen y acceso a recursos hídricos.</p>	<p>Autores: Patricia Zárate, Mariana Barreto, Anahí Durand, Ludwing Huber y Jorge Morel</p> <p>Año: 2012</p> <p>Propuesta: incorporar la estrategia de salida de JUNTOS desde el inicio de la participación de los hogares en el Programa.</p> <p>Detalle: Caracterización de hogares con enfoque integral, contemplando su vulnerabilidad a fin que no caigan nuevamente en la pobreza. Para romper la transferencia intergeneracional de la pobreza: Estrategia integral de egreso, sin alternativas excluyentes. Aprovechamiento de capital humano que participa en el programa. Enfoque de género que cierre brechas.</p>

<p>de cogestión con los beneficiarios. JUNTOS debe apoyar la inserción laboral de sus graduados, mediante el acompañamiento hasta la culminación de la secundaria y la facilitación de la inserción en oficios con ingresos atractivos.</p>	<p>Así, se tienen 4 tipos de hogares sobre los cuales se pueden plantear mecanismos especializados para su egreso: De baja capacidad y potencial productivo De baja capacidad y alto potencial productivo De alta capacidad y bajo potencial productivo De alta capacidad y potencial productivo</p>	<p>Preparación de funcionarios de JUNTOS sobre particularidades culturales de beneficiarios. Articulación intersectorial: MIDIS lidera egreso, vinculando a otros programas de su cartera, y trabajando con el MINAGRI y gobiernos locales. Corresponsabilidades deberían ser medidas por cada sector. Uso de convenios. Articulación de beneficiarios con programas/proyectos productivos y/o financieros.</p>
---	--	---

Fuente: Alcázar (2010); Bardales y Díaz (2010); y Zárate y otros (2012).

Elaboración: Equipo de Tesis

El equipo de tesis coincide con lo planteado por Alcázar (2010), respecto a la articulación del proceso de graduación (egreso) con el objetivo del Programa JUNTOS, y su complementariedad con otros programas que luchen contra la pobreza, así como JUNTOS apoye la inserción laboral de sus graduados.

Asimismo, encontramos coincidencias con lo formulado por Bardales y Díaz (2010) respecto a la clasificación de las familias de acuerdo a su capacidad y potencial productivo, la cual podría ser utilizada como parte de una estrategia de egreso especializada.

Respecto al estudio de Zárate y otros (2012), tanto la articulación intersectorial resaltando el liderazgo del MIDIS en la estrategia de egreso, como la caracterización de hogares contemplando su vulnerabilidad, son aspectos importantes con los cuales el equipo de tesis coincide.

Los planteamientos citados serán materia de análisis para el desarrollo de la propuesta de la presente investigación, que será contemplada en el capítulo 7.

5.2. Análisis de Fuente Primaria

5.2.1. Análisis cuantitativo sobre la continuidad en la participación de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas sociales

5.2.1.1. Base de datos de las personas que han sido usuarias del Programa JUNTOS

Para fines de conocer a las personas que han sido usuarias del Programa JUNTOS, se ha obtenido la base de datos de los usuarios de dicho Programa que se encuentran en el

Registro Nacional de Usuarios (RNU), administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Respecto al Universo, es de precisar que la base de datos comprende a aquellas personas que entre el 31 de octubre del 2017 y el 31 de octubre del 2019 fueron usuarias del Programa JUNTOS, obteniendo un total de 1'048,559 personas.

Al respecto, es de señalar que para efectos de nuestra investigación se ha considerado una muestra que incluye solo a las personas que, al 7 de marzo del 2020, tuvieron entre 17 y 22 años, ello considerando que al inicio del periodo analizado tuvieron alrededor de 15 años, siendo entonces probable que se encuentren en los últimos años escolares; es decir, a punto de graduarse del Programa. Las personas que cumplen con estas características ascienden a 156,657, lo cual representa el 14,94% de la cantidad total de usuarios.

5.2.1.2. Continuidad en la participación de los ex usuarios de JUNTOS en otros programas sociales

Con la información obtenida en la base de datos indicada, se ha desarrollado un Modelo Operativo de Continuidad en la Política Social de JUNTOS, el mismo que muestra la interacción entre los ex usuarios JUNTOS con otros programas sociales, y que se explica a continuación:

5.2.1.2.1. Modelo Operativo - Continuidad en la Política Social – Programa JUNTOS

El egreso del programa JUNTOS se configura, entre otros, bajo dos supuestos: (i) Haber culminado la secundaria o, (ii) haber cumplido 19 años. Así, la población egresada de JUNTOS, se convierte en ex usuaria de dicho programa. Cabe mencionar que la condición de ex usuario también se da, aparte de los supuestos citados, por no haber cumplido las condiciones de corresponsabilidad, sin que ello signifique ser egresado del programa.

Según la normativa vigente, se considera egresado a quien ha cumplido con las condiciones que se establecen para determinar el momento u oportunidad donde los

usuarios de la intervención pública focalizada deben dejar de recibir los bienes y servicios objeto de dicha intervención¹⁹.

Con la finalidad de evidenciar la continuidad de los ex usuarios del programa JUNTOS en otros programas sociales, se elaborará un modelo operativo, que se explica a continuación:

5.2.1.2.2. Comprobación de la hipótesis

Con la información del primer párrafo, se formula la siguiente Hipótesis: “Las personas que en algún momento fueron usuarias del Programa JUNTOS (ex-usuarios) continúan su transición hacia otros programas sociales, con la finalidad de que no se mantengan o caigan en la trampa de la pobreza”. Estos programas sociales son:

- **Beca 18:** Programa dirigido a jóvenes egresados de educación secundaria que cuenten con alto rendimiento y bajos recursos económicos (pobres o pobres extremos) o poblaciones vulnerables, con la finalidad de que accedan a estudios universitarios y técnicos.
- **Trabaja Perú:** Programa que genera empleo sostenido a la población desempleada y subempleada de las áreas urbanas y rurales, a través de cofinanciamiento de proyectos de infraestructura básica, social y económica, intensiva en mano de obra no calificada.
- **Impulsa Perú:** Programa que busca la promoción del empleo y las competencias laborales, a través de: (i) Certificación de competencias laborales para personas de 18 años a más; (ii) Programas de capacitación y asistencia técnica para el autoempleo para personas de 30 años a más; y (iii) Capacitación para la inserción laboral para personas de 30 años a más.
- **Jóvenes Productivos:** Programa que facilita el acceso de jóvenes entre 15 y 29 años al mercado laboral formal, mediante: a) capacitación laboral; b) asistencia técnica para el emprendimiento; c) intermediación laboral.

Esta hipótesis se sustenta en el hecho que, de acuerdo al Programa Presupuestal de JUNTOS, los usuarios que están por egresar de dicho Programa son incorporados dentro de la estrategia de egreso de JUNTOS a fin de vincularlos con las oportunidades de

¹⁹ Definición de criterios de egreso, del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Focalización, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2020-MIDIS, publicado en el diario oficial El Peruano, el 18 de enero de 2020.

desarrollo económico que se ejecutan en su entorno local, de forma que puedan acceder a programas, proyectos o actividades económicas que les permitan la generación autónoma de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. De esta manera, dichas personas tendrán mayores posibilidades de salir de la pobreza, evitando así que el Estado no pierda la inversión realizada para ese propósito.

Cabe indicar que JUNTOS no es un programa de superación de la pobreza, sino un programa cuyo objetivo central es el de asegurar que los hogares con hijos en edad escolar y madres gestantes, que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y sus lugares de residencia cuenten con 40% o más de pobreza, tengan el incentivo económico para cumplir con los respectivos controles de salud y enviar a sus hijos a la escuela, a fin de garantizar un ser humano saludable y capaz de aprovechar las oportunidades.

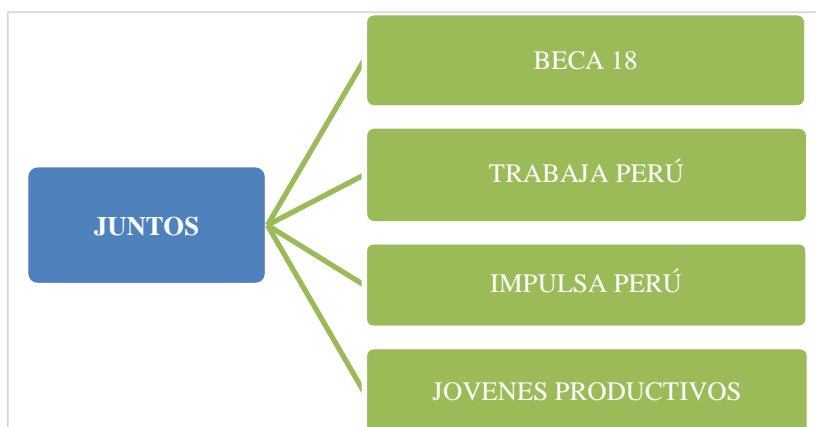
En este sentido, egresar del Programa JUNTOS no implica necesariamente salir de la pobreza, por lo que si el egresado continúa siendo pobre, se requiere que, para efectos de seguir contribuyendo al desarrollo de sus capacidades, este continúe dentro de un programa que permita complementar las capacidades logradas en JUNTOS, así como lograr su desarrollo y bienestar personal y familiar.

Por otro lado, es posible que el usuario al salir de JUNTOS sea no pobre y logre ingresos que permitan el sustento de su familia. En este escenario ya no sería necesario que dicha persona continúe en algún programa de desarrollo social.

En este orden de ideas, la transición hacia otros programas se convierte en un imperativo cuando el usuario egresado continúa siendo pobre o pobre extremo, en tanto su salida, sin el acompañamiento adecuado, solo hará que este se mantenga en la trampa de la pobreza.

En el siguiente gráfico, podemos ver la transición que podría presentarse entre el programa JUNTOS y los programas sociales citados en los párrafos anteriores.

Gráfico 5.7. Continuidad de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros programas sociales



Fuente: Registro Nacional de Usuarios, 2019.
Elaboración: Equipo de tesis.

5.2.1.2.3. Evidencia

En primer lugar, se advierte que el programa JUNTOS no efectúa un seguimiento a las personas que egresan del mismo. En este sentido, no se puede establecer una correlación entre sus egresados, ex usuarios del programa citado, respecto de otros programas sociales, tales como: Beca 18, Jóvenes Productivos, Trabaja Perú, Impulsa Perú, entre otros.

Con la finalidad de demostrar lo citado en el párrafo anterior, el Equipo de tesis tuvo acceso a la base de datos de los usuarios del Programa JUNTOS que se encuentra en el Registro Nacional de Usuarios (RNU), administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con información desde el 31 de octubre del 2017 al 31 de octubre del 2019.

Los referidos usuarios se identificaron de acuerdo a su número de Documento Nacional de Identidad (DNI). La suma total de usuarios identificados asciende a 1'048,559 personas. Cabe indicar que, la base de datos también muestra si estas personas, al 31 de octubre de 2019, son usuarios de un conjunto de programas sociales, entre ellos Beca 18, Jóvenes Productivos, Trabaja Perú e Impulsa Perú.

Cabe indicar que la base de datos también permite conocer si las personas, al 31 de octubre de 2019, son usuarias del Seguro Integral de Salud (SIS)²⁰, lo cual nos permitirá determinar si son pobres o pobres extremos.

Se tomó como muestra, a las personas que en algún momento estuvieron en el Programa JUNTOS, comprendidos entre los 17 a 22 años cumplidos al 07 de marzo del 2020. Esta cantidad asciende a **156,657 personas**, esto es, el 14,94% del total de usuarios.

Ahora bien, en tanto, se pretende conocer la trayectoria que siguieron las personas que, en algún momento del periodo analizado, fueron usuarios del programa JUNTOS así como de los no usuarios actuales, se ha realizado una nueva subdivisión de la información citada, encontrando que los primeros (que fueron usuarios del programa JUNTOS) ascienden a la suma de 108,437 personas, de los cuales 56,352 son hombres y 52,085 son mujeres, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 5.10. Personas que fueron usuarios de JUNTOS (Octubre 2017 – Octubre 2019)

	Cantidad	Porcentaje
Hombres	56,352	51,97%
Mujeres	52,085	48,03%

Fuente: Registro Nacional de Usuarios, 2019.
Elaboración: Equipo de Tesis

Cabe indicar que de las 108,427 personas que fueron usuarias de JUNTOS, 102,544 personas, es decir, el 94,57% del total es usuaria del SIS. En este sentido, de acuerdo a lo señalado en la hipótesis, es de esperar que la trayectoria de dichas personas siga los programas de desarrollo precitados.

No obstante, al observar si estas personas se han integrado a los programas sociales señalados en el esquema anterior, encontramos que la transición no ha sido la esperada, siendo que solo 199 personas se encuentran en Beca 18; 28 personas en Jóvenes Productivos; 21 personas en Trabaja Perú y solo una persona en Impulsa Perú. Inclusive, si sumamos de manera acumulada, la suma no supera el 0.23% del total (249 personas).

²⁰ Si bien el SIS incluye el régimen Semicontributivo (SIS Emprendedor, SIS Independiente y SIS Microempresa) y el régimen Subsidiado (para personas en situación de pobreza y pobreza extrema), al 31 de octubre de 2019, el total de afiliados ascendió a 17,6 millones, de los cuales solo el 1,15% estaba afiliado al régimen Semicontributivo, siendo que el 97,70% estaba afiliado al régimen subsidiado, y por ende era pobre o pobre extremo. En ese sentido, la afiliación al SIS servirá como referente para el análisis de la hipótesis planteada.

Tabla 5.11. Participación de los ex usuarios del Programa JUNTOS en otros Programas

	Cantidad	Porcentaje	Usuarios SIS	% por Programa
Total	108,437			
Beca 18	199	0,18%	196	98,49%
Hombres	120			
Mujeres	79			
Jóvenes Productivos	28	0,03%	27	96,43%
Hombres	22			
Mujeres	6			
Trabaja Perú	21	0,02%	20	95,24%
Hombres	14			
Mujeres	7			
Impulsa Perú	1	0,00001%	1	100%
Mujeres	1			
Total	249	0,23%		
Hombres	156			
Mujeres	93			

Fuente: Registro Nacional de Usuarios, 2019.

Elaboración: Equipo de Tesis

Ahora bien, cabe indicar que más del 95% de los usuarios que participan en estos programas de desarrollo, son usuarios del SIS, con lo cual se reafirma que dichos programas son utilizados por personas en situación de pobreza o extrema pobreza. En este sentido, se infiere que el resto de las personas que no participan en ninguno de los programas de desarrollo señalados, es decir 108,188 personas, se encuentran en una situación de vulnerabilidad, al ser pobres o pobres extremos, con lo cual es muy probable que reingresen al programa JUNTOS, manteniéndose en la trampa de la pobreza.

Además, en tanto se desconoce la situación de las personas que en algún momento fueron usuarias de JUNTOS, es muy probable que estas sean parte del porcentaje de jóvenes peruanos que no trabaja y no estudia, conocidos como los “ninis”, que para el año 2018 ascendió al 27.7% del total de jóvenes entre 15 y 24 años, según la Encuesta Nacional de Hogares del II Semestre del 2019.

Finalmente, cabe señalar que en todos los programas analizados, a excepción de Impulsa Perú, la participación de las mujeres es inferior a la de los hombres, lo cual sustenta la hipótesis de una mayor probabilidad de un reingreso al Programa JUNTOS, al encontrarse en edad fértil, y por ende, la continuidad en el círculo de la pobreza.

5.2.1.3. Conclusiones

De lo analizado en el presente modelo, se puede evidenciar que no existe una debida continuidad de los ex usuarios del programa JUNTOS, en otros programas sociales que les permita salir de su condición de pobreza y pobreza extrema. Este punto es muy importante, dada la alta vulnerabilidad que este sector poblacional presenta para recaer en la citada condición.

En este sentido, es importante establecer un mecanismo de transición que permita a los ex usuarios de JUNTOS -que aún son pobres o pobres extremos- reunir las capacidades para poder salir de la trampa de la pobreza. Ello finalmente es lo que se plantea en la propuesta de mejora del Programa JUNTOS a ser desarrollado en la presente tesis.

5.2.2. Análisis cualitativo de los resultados de las entrevistas efectuadas a exfuncionarios relacionados con la estrategia de egreso del Programa

El equipo de tesis elaboró un cuestionario de preguntas sobre la situación de la estrategia de egreso del Programa JUNTOS, el cual fue dirigido a funcionarios como ex funcionarios del citado Programa, así como del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, dentro de los cuales podemos resaltar a tres (03) ex ministras del MIDIS: Carolina Trivelli, Liliana La Rosa y Paola Bustamante; así como a un selecto grupo de profesionales, entre los que se encuentran, Walter Twanama, Enrique Velásquez, Gonzalo Alcalde, Elizabeth Castillo y Leonel Guerrero, expertos en temas sociales, cuyos aportes consideramos resultarían relevantes para enriquecer la propuesta del equipo de tesis.

Al respecto, resulta pertinente comentar que dada la coyuntura actual de la Emergencia Sanitaria y Estado de Emergencia decretados por el Gobierno Central, a causa del brote del Coronavirus (Covid-19) en nuestro país, la participación de los precitados funcionarios se ha visto limitada, debido a sus múltiples ocupaciones en pro de la atención de la emergencia.

5.2.2.1. Primera entrevista: Sr. Walter Twanama, exdirector de Políticas y Estrategia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Resaltamos la valiosa la entrevista que tuvo a bien brindarnos el Sr. Walter Twanama, quien participó de la creación del Programa JUNTOS. Posteriormente fue parte de su

Consejo Directivo como representante del Ministerio de Educación; y años después se desempeñó como Director de Políticas y Estrategia del MIDIS. La entrevista completa se encuentra en el Anexo N° 09.

De la entrevista concedida al equipo de tesis a través del cuestionario de preguntas efectuado, señaló respecto de la implementación de la estrategia de egreso de JUNTOS que, durante la gestación del Programa se mencionaba que JUNTOS era un Programa de apoyo temporal y que debía tener una estrategia de salida, egreso o graduación, pero que no se tenían contemplados los criterios ni estrategias que permitieran dicha graduación. Así también, nos indicó que en ocasiones el Consejo Directivo consideraba la necesidad de contar con programas productivos que absorbieran a los beneficiarios graduados del Programa.

Asimismo, en relación a qué aspectos contemplados la actividad N° 4 del programa JUNTOS -referida a la incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso- podrían mejorar, manifestó que las dispersas iniciativas para apoyar a familias que salen de la pobreza en su integración a procesos productivos y mercados, no resultan suficientemente atractivas para sus potenciales beneficiarios y que su dispersión impedía hacer un seguimiento de sus logros. En este sentido, consideró que un sistema de incentivos, un periodo de mantenimiento de la transferencia, así como descubrir el mercado potencial de las familias beneficiarias, sería fundamental para el éxito de la estrategia de egreso.

En el marco de sus respuestas, nos relató que en la creación del Programa, el mismo no fue pensado como una actividad clientelista, sino más bien de ayuda a las familias beneficiarias; sin embargo, no consideraron otras consecuencias como que es casi imposible graduar a una familia del Programa porque el acceso a la transferencia se convierte en un derecho adquirido.

5.2.2.2. Segunda entrevista: Sra. Elizabeth Castillo Altez, exdirectora ejecutiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS

A continuación, se resalta la entrevista realizada a la Sra. Elizabeth Castillo Altez, ex Directora Ejecutiva del Programa JUNTOS, la cual tuvo la amabilidad de concedernos su tiempo para poder, en base a su punto de vista y experiencia en el citado Programa,

contribuir en el desarrollo de la presente investigación. La entrevista completa se encuentra en el Anexo N° 10.

De la entrevista concedida al equipo de tesis a través del cuestionario de preguntas efectuado, la entrevistada comenta que la estrategia de egreso del Programa JUNTOS no fue implementada adecuadamente. Esto se debería a dos razones principales: la primera, que no se analizaron las necesidades y expectativas de aquellos hogares que aún no han recibido ninguna transferencia condicionada, sea por limitaciones del propio programa (operativas y presupuestales) como en la provisión de servicios (como salud, educación e identidad). En segundo lugar, la definición de egreso es muy amplia, dado que en realidad no supone el rompimiento del ciclo intergeneracional de la pobreza, y por ende su desafiliación de JUNTOS. En ese sentido, la entrevistada sugiere que el egreso de los hogares deberá estar enmarcado en una “red de protección social” de responsabilidad intersectorial e intergubernamental, basado en una política pública debidamente conformada y consolidada.

Otro aspecto a resaltar es la responsabilidad que deberán asumir los Gobiernos Locales y Regionales, a partir del fortalecimiento de los espacios de concertación local y su articulación con los diversos sectores, en el diagnóstico y planificación local en la provisión de los servicios a la población. Este aspecto es muy importante dado que ellos conocen mejor, en comparación con otros servidores públicos, la situación de la localidad.

La entrevistada menciona que los avances realizados por JUNTOS como programa de transferencia condicionada son insumo suficiente para el diseño de una estrategia de egreso como política pública, caracterizándolos como reflejo del comportamiento y percepción para la atención o provisión de servicios del Estado en ellos. Asimismo, menciona que el egreso puede ser un estatus temporal dependiendo del nivel de vulnerabilidad que puede enfrentar el hogar incluso por factores exógenos, como por ejemplo un desastre o una pandemia, como la que sucede en estos días.

5.2.2.3. Tercera entrevista: Sr. Gonzalo Alcalde Vargas, ex Asesor del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Finalmente, presentamos la tercera entrevista, que fue realizada al Sr. Gonzalo Alcalde, quien formara parte del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del MIDIS. La entrevista completa se encuentra en el Anexo N° 11.

De la entrevista concedida al equipo de tesis a través del cuestionario de preguntas efectuado, el entrevistado señala que no ha habido voluntad política para implementar la estrategia de egreso en JUNTOS. Ello, señala, no necesariamente ha sido malo, en tanto una estrategia de egreso es poco realista a nivel político si no está vinculada al ingreso a algún otro marco de atención de políticas sociales. Así, también resulta poco eficiente para prevenir que las personas vuelvan a caer en la pobreza.

En cuanto a los aspectos a mejorar respecto de la estrategia de egreso, el entrevistado resalta la necesidad de que dicha estrategia sea entendida –en el marco de las políticas sociales– como una transición, más que como una salida permanente; siendo que, los que egresan, sepan que existirán intervenciones del Estado para impedir que recaigan en la pobreza. En adición, el Sr. Gonzalo Alcalde considera que debe de haber un seguimiento permanente de los egresados, así como un conjunto de intervenciones sociales y productivas del Estado. La finalidad del seguimiento debe ser recopilar información y analizar evidencia sobre qué intervenciones son de utilidad para un egreso seguro y efectivo; además de asegurar la protección social de las personas no pobres pero vulnerables.

Cabe indicar que el entrevistado no recomienda que el egreso sea gestionado por otro programa, no obstante, sí sugiere que se desarrolle de manera articulada con programas de orientación productiva o financiera. También señala que los Gobiernos Locales y Regionales deberían liderar la atención de los usuarios considerando las necesidades y potencialidades de cada territorio.

Finalmente, el equipo de tesis muestra un cuadro comparativo, analizando los resultados de las entrevistas efectuadas al Sr. Walter Twanama, la Sra. Elizabeth Castillo y el Sr. Gonzalo Alcalde, ex funcionarios del MIDIS y del Programa JUNTOS.

Tabla 5.12. Cuadro comparativo de las entrevistas

TEMAS	WALTER TWANAMA	ELIZABETH CASTILLO	GONZALO ALCALDE
Percepción de gestión de estrategia de egreso	No ha habido avances. Desde el inicio del Programa no se tuvo pensado los criterios de graduación ni las estrategias para la misma.	No se ha implementado. Haku Wiñay / Noa Jayatai solo fueron experiencias limitadas que no corresponden al egreso.	No ha habido voluntad política para implementarla. Una estrategia de egreso que no está vinculada al ingreso a otro programa, es poco realista políticamente.
Aspectos por mejorar	Implementar la estrategia de egreso requiere de otra institucionalidad, de un programa “hermano” que capte a los potenciales egresados y los dote de paquetes tecnológicos para lograr su desarrollo.	Considerar la participación de actores decisivos en la programación macrosocial del país del nivel central, regional y local. Ajustar las condiciones de ingreso para sincerar el egreso.	La estrategia de egreso debe ser entendida como una transición en el marco de las políticas sociales, es decir, que forma parte de una propuesta más amplia de protección social.
Seguimiento de egresados	El seguimiento de egresados es importante a fin de integrar a las familias en la producción.	El seguimiento de egresados debe ser permanente, a fin de acogerlos cuando caigan en vulnerabilidad.	El seguimiento debe ser permanente y estar acompañado de un menú de intervenciones sociales y productivas.
Participación de Gobiernos Locales en egreso	Muy variable, debido a la autonomía de los gobiernos locales.	Debe estar orientada a la vigilancia y participación ciudadana; sin embargo, ello no ocurre.	Debería liderar la atención a los usuarios considerando las necesidades y potencialidad de sus territorios.
Recomendaciones	Mecanismos de incentivos para las familias y mercado. Descubrir el potencial de las familias que están por egresar. Creación de un programa complementario, o una entidad que asuma el rol de una agencia que permita la coordinación con los demás programas de desarrollo productivo.	Caracterización de hogares para diseñar servicios y productos diferenciados. Definir el alcance de la denominación de egreso, ya que se interpreta como el hogar que rompió el ciclo intergeneracional de la pobreza, o también solo como salida o desafiliación del programa. Conformar y consolidar una red de protección social respecto del egresado.	Transición a otros espacios de un sistema de protección social universal. Articulación con programas productivos/financieros con fuerte involucramiento de gobiernos subnacionales. Seguimiento permanente para gestión de conocimiento y evaluación.

Fuente: Modelo de entrevistas JUNTOS – Estrategia de egreso (Anexo 08)

Elaboración: Equipo de Tesis

En consecuencia, el equipo de tesis concuerda en que la creación del Programa JUNTOS coadyuva al bienestar de las familias beneficiarias; empero, también resalta la necesidad de un proceso de graduación de las familias, acompañado de una estrategia que permita su salida paulatina, y un adecuado seguimiento de los egresados, a fin de que los mismos no vuelvan a caer en la trampa de la pobreza.

Asimismo, concordamos que la estrategia de egreso deberá ser abordada a través de una red de protección social que les impida caer en pobreza, así como en la responsabilidad que deberán asumir los Gobiernos Locales y Regionales como parte de este proceso.

5.3. Conclusiones del capítulo

Como se ha advertido en capítulos anteriores, los programas de transferencias condicionadas son efectivos para la lucha contra la pobreza. Mediante la entrega de transferencias monetarias a las familias que se encuentran en dicha situación, se coadyuvará a una mejora en el bienestar de cada beneficiario en tanto se cumpla con las corresponsabilidades asumidas. Así, la experiencia de la región (Chile, México y Brasil) evidencia el éxito de estos programas en la reducción significativa de los niveles de pobreza que cada país presenta.

La práctica internacional demuestra que la estrategia de egreso de los programas de transferencias condicionadas difiere de acuerdo a las características de cada región. En Perú, el Programa JUNTOS ha coadyuvado a reducir los niveles de pobreza a través del cumplimiento de corresponsabilidades básicas (alimentación, salud y educación) sujetas a la entrega de un incentivo monetario. Sin embargo, la ausencia de un adecuado seguimiento y control en el proceso de egreso del Programa incide directamente en su propósito principal, siendo esta una de las causas por las que los egresados pudieran volver a caer en la trampa de la pobreza o mantenerse en ella.

Al respecto, los estudios sobre la estrategia de graduación del programa JUNTOS coinciden en poner mayor énfasis en la etapa de egreso. Para ello, los especialistas en la materia proponen mejorar la evaluación de las familias egresadas en un periodo determinado de tiempo; establecer un esfuerzo multisectorial y multinivel para lograr el objetivo citado; así como el aprovechamiento del capital humano generado. Lo citado son acciones que, administradas en una nueva estrategia, permitirán coadyuvar a eliminar la transferencia intergeneracional de la pobreza, garantizando que las familias egresadas puedan mejorar su calidad de vida y acceder a un bienestar general.

Por otro lado, a partir del análisis cuantitativo de la fuente primaria de información comprendida en el Registro Nacional de Usuarios del MIDIS, respecto de la participación de los ex usuarios del programa JUNTOS en otros programas sociales, se evidencia que

los usuarios del Programa no continúan su tránsito hacia otros programas sociales que les permita su salida de la pobreza, lo que origina un alto riesgo de caer en situación de pobreza o pobreza extrema.

Asimismo, el resultado del análisis cualitativo de las entrevistas realizadas a ex funcionarios del MIDIS y del programa JUNTOS, nos permiten confirmar que la estrategia de egreso debe ser fortalecida. Del mismo modo, los entrevistados sugirieron que, para una eficiente gestión de la estrategia de egreso, se deberán aplicar mejoras que van desde un trabajo articulado entre varios sectores, así como la creación de una nueva red de protección social que permita que el graduado del Programa no pueda caer nuevamente en situación de vulnerabilidad o pobreza.

Finalmente, los análisis efectuados evidencian que existe mucho trabajo por hacer para lograr una estrategia de egreso exitosa, para lo cual JUNTOS deberá replantear algunas actividades operativas, así como incorporar nuevas actividades, las cuales permitirán un adecuado seguimiento de sus egresados, a fin de cumplir con la finalidad del programa.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA DEL DISEÑO DE JUNTOS

La presente propuesta de mejora del Diseño del Programa JUNTOS, específicamente de su estrategia de egreso, se formula a partir del análisis de las fuentes de información primaria y secundaria desarrolladas en la presente investigación.

6.1. Articulación entre los resultados de la investigación y la propuesta de mejora

Como se ha señalado a lo largo de la presente tesis, la propuesta de mejora de la estrategia de egreso del Programa JUNTOS se basa en los resultados encontrados producto del análisis de las fuentes de información tanto primarias y secundarias, así como de la evidencia acerca de cómo se implementa en la práctica el Programa JUNTOS, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 6.13. Vinculación entre los Resultados de la investigación y Propuesta de mejora de JUNTOS.

Benchmark	Resultados de investigación			Propuesta de mejora de estrategia de egreso de JUNTOS
	Análisis de Fuente Secundaria.	Análisis de Fuente Primaria.		
		Análisis Cuantitativo	Análisis Cualitativo	
Estudios previos sobre estrategia de egreso	Continuidad de usuarios de JUNTOS en otros programas sociales	Entrevistas a ex funcionarios del MIDIS y JUNTOS		
<ul style="list-style-type: none"> - Chile Seguridades y Oportunidades. (Chile): Estrategia de egreso queda implícita desde que la persona/familia participa en el programa. Se articula con una cartera amplia de programas de desarrollo productivo de acuerdo a las capacidades de los usuarios. - Bolsa Familia (Brasil): mecanismo de permanencia temporal para lograr autosostenibilidad de familias. - Prospera (México): esquema diferenciado y progresivo para el egreso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcázar: Evaluar adecuadamente condición de egreso de familias. - Bardales y Díaz: clasificación de hogares para estrategia de egreso especializada. - Zárate: incorporar estrategia de egreso desde inicio del programa. 	<p>Los usuarios de JUNTOS no continúan su tránsito hacia otros programas sociales a fin de no caer en la trampa de la pobreza o mantenerse en ella.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Twanama: seguimiento para integrar a las familias en la producción. Descubrir potencial de familias que están por egresar. - Castillo: caracterización de hogares, seguimiento permanente para acogerlos cuando caigan en vulnerabilidad. Consolidar red de protección social. - Alcalde: seguimiento con un menú de intervenciones. 	<p>Egreso del Hogar Afiliado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expediente Familiar de Protección Social. - Plan de Desarrollo del hogar para toda la familia. - Acompañamiento psicosocial. - Nuevo proceso misional 1.6: Acompañamiento del Hogar para el Egreso. - Visitas domiciliarias. - Acciones colectivas de sensibilización.
	<ul style="list-style-type: none"> - Alcázar: articulación con programas que luchen contra la pobreza. Apoyo a inserción laboral de graduados. - Zárate: Aprovechamiento de capital humano que participa en el programa. Uso de convenios 		<ul style="list-style-type: none"> - Twanama: coordinación con demás programas de desarrollo productivo. - Alcalde: participación de Gobiernos Regionales y Locales en estrategia de egreso. Transición hacia otros espacios de un sistema de protección social. 	<p>Egreso del miembro objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulación con Beca 18. - Monitores Locales. - Articulación con programas de desarrollo productivo y capacitación técnica. - Articulación con programas de RSE locales.

Elaboración: Equipo de tesis.

Como se muestra en la tabla precedente, no podría tomarse cada resultado expuesto como un aspecto específico de la propuesta, sino que esta se alimenta en su estructura de diversos componentes. Así, se ha recogido por ejemplo la experiencia chilena, las recomendaciones de Alcázar y Zárate y el testimonio de Castillo y Alcalde para considerar en la estrategia un componente relativo no solo al miembro objetivo sino a su familia, de modo que el desarrollo de esta coadyuve a la salida a la pobreza de cada miembro del hogar.

De la misma manera, se ha recogido la experiencia de Chile, Brasil y México, las recomendaciones de Bardales y Díaz y el testimonio de Twanama y Alcalde, para considerar que en la estrategia enfocada en el usuario objetivo se considere la articulación con otros programas de desarrollo productivo, de acuerdo a las capacidades de cada usuario, así como la articulación con una propuesta novedosa que no solo permitirá el desarrollo de capacidades y sostenibilidad de los usuarios sino que también será beneficiosa para el Programa en términos de ahorro de costos, como se verá en los siguientes subcapítulos.

6.2. Elementos de análisis para el enfoque de la propuesta

Con motivo de presentar la propuesta de mejora de la estrategia de egreso del Programa JUNTOS, el equipo de tesis resalta que respecto del análisis de estudios previos sobre la estrategia de egreso del Programa, coincidimos con los aportes de Lorena Alcázar, Bardales y Díaz; y Zárate, respecto de la necesidad de articular a JUNTOS con otros programas que luchen contra la pobreza, apostar por la inserción laboral de los egresados del Programa, realizar un monitoreo constante a los graduados, realizar la caracterización de los hogares, incorporar la estrategia de egreso desde la fase inicial del diseño del Programa, trabajar en el desarrollo de capacidades del miembro objetivo de JUNTOS, así como de su familia y sobretodo considerar que la pobreza no solamente se mide por criterios monetarios, sino que la condición de pobreza es multidimensional.

Asimismo, con relación al resultado del análisis de las entrevistas realizadas a ex funcionarios del MIDIS y de JUNTOS, coincidimos con los aportes de Walter Twanama, Elizabeth Castillo y Gonzalo Alcalde, respecto de la necesidad de contar con programas de desarrollo productivo a los que puedan acceder los egresados de JUNTOS, trabajar en una “Red de protección social” de responsabilidad intersectorial e intergubernamental,

resguardar el capital humano, así como considerar que la estrategia de egreso tiene que estar vinculada a otras políticas sociales que permitan que todo lo que ha invertido JUNTOS en sus ex usuarios pueda seguir dando frutos en el tiempo.

En esa misma línea, es importante recalcar que las buenas prácticas de los Programas Sociales de Transferencias Condicionadas en países de la región, tales como Chile, Brasil y México, han sido relevantes en la consideración de la elaboración de nuestra propuesta de egreso del Programa JUNTOS, especialmente en lo que refiere a promover el acceso a mejores condiciones de vida de una manera integral, en la vinculación con otros Programas Sociales de desarrollo de competencias, de desarrollo productivo y resguardo del capital humano una vez que los usuarios egresan de sus respectivos Programas Sociales, en el acompañamiento a las familias con un “Plan de Desarrollo” para trabajar sus problemáticas y necesidades, entre otros.

En tal sentido, para el planteamiento y desarrollo de la propuesta de mejora del proceso operacional Actividad N° 4 - “Incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso”, el equipo de tesis ha tomado en consideración los aspectos antes expuestos, a fin de que la estrategia de egreso del Programa JUNTOS sea abordada como un proceso que se inicia desde la afiliación y cuya implementación sea transversal a todos los procesos operacionales del Programa. (Ver Anexo N° 4)

6.3. Planteamiento de la propuesta

De acuerdo a lo señalado, el equipo de tesis propone que la estrategia de egreso del Programa JUNTOS se desarrolle a través de dos subprocesos de egreso diferenciados por tipo de usuario: i) el egreso del miembro objetivo²¹ y ii) el egreso del hogar afiliado²², que incluye al titular del hogar²³. En ambos casos, la estrategia de egreso debe circunscribirse para JUNTOS como una estrategia de análisis de información, soporte psicosocial y articulación con otras intervenciones sociales. De manera específica, en el caso de los miembros objetivos, el equipo de tesis propone brindar una oportunidad de formación

²¹ Miembros de hogares en condición de pobreza o pobreza extrema, que cumplen cualquiera de las siguientes características o ambas: i) Gestantes, ii) Niño, niña, adolescente y joven, hasta que culminen la educación secundaria o antes de que cumplan diecinueve (19) años, o lo que ocurra primero. Definición contenida en el numeral 5.7.10 de la subsección 5.7 (Afiliación de hogares y determinación del Padrón de Hogares afiliados) de la Directiva N° 2-2017-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Afiliación”.

²² Hogar validado que acredita los requisitos establecidos por el Programa, cumple con los requisitos de permanencia y figura en el Padrón de Hogares Afiliados (PHA) del Programa. Definición contenida en el numeral 8.11 de la sección VIII (Glosario de Términos) de la Directiva N° 2-2017-MIDIS/PNADP-DE “Proceso de Afiliación”.

²³ Miembro y representante del hogar ante el Programa, que cumple con los requisitos de afiliación, asume el compromiso de la corresponsabilidad de cada uno de los miembros objetivos y recibe la transferencia del incentivo monetario. Se priorizará para la selección de titulares, a mujeres entre 18 y 80 años que cuentan con DNI.

laboral, desde una mirada de optimización de los recursos del Programa y para promover una experiencia laboral que le permita a los potenciales egresados de JUNTOS ahorrar para que puedan iniciar una actividad productiva y/o académica.

Previo a desarrollar las propuestas de los dos subprocesos de egreso diferenciado por tipo de usuario, se debe precisar que ello no significa desarticulación, pues ambos están interrelacionados en el marco de la finalidad que comparten. La propuesta parte de cómo se concibe a JUNTOS desde su autodefinición como una red inicial de protección social, la cual, para el equipo de tesis, necesita proyectarse como un instrumento que realice acciones que vayan más allá de su propia estructura. Es decir, que el enfoque de JUNTOS se centre en el desarrollo integral del humano como parte de un núcleo familiar, y sobre esa premisa maximizar su alcance y cobertura para lograr cambios sociales desde la caracterización de los hogares usuarios, apostar por las potencialidades de las familias y coadyuvar al uso óptimo de las capacidades de cada uno de sus integrantes.

En este punto, somos conscientes que este es un proceso a largo plazo, pero no existe estrategia de superación de la pobreza que no implique procesos holísticos, de transformación y a lo largo del ciclo de vida de una generación que asume la responsabilidad de hacer frente a la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Este análisis se respalda en lo que señala el documento “Los apoyos familiares: Los constructores del Puente”, cuando menciona que el apoyo familiar es el catalizador del proceso, en calidad de conector de las familias a varias redes que, junto con la garantía de la satisfacción de las necesidades básicas, intentan fortalecer su capacidad de respuesta, reduciendo su vulnerabilidad (FOSIS, 2004)²⁴. La intervención, en un proceso a largo plazo, está orientada a crear la confianza necesaria para que las capacidades latentes de las familias y de sus miembros puedan surgir.

Al respecto, el acompañamiento ordenado, con acuerdos, objetivos claros y consensuados resultan esenciales para lograr el compromiso y el empoderamiento de los hogares y sus integrantes, quienes deberán lograr, con el debido apoyo psicoemocional, la autonomía económica y el desarrollo de sus familias. Estos acuerdos se deberán

²⁴ Reflexiones desde el Puente, N° 4 del Fondo de Inversión Social (FOSIS). 2004. Santiago de Chile.

registrar en un documento que, para los fines de esta propuesta, se llamará “Expediente Familiar de Protección Social”.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, a continuación, se detalla el contenido de los dos subprocesos de la estrategia:

6.3.1. Egreso del hogar afiliado

Sobre esta categoría de usuario –el titular del hogar afiliado–, se propone que la estrategia de egreso del hogar afiliado se implemente desde el momento de la afiliación, considerando las siguientes medidas:

- a) Generar el Expediente Familiar de Protección Social.
- b) Elaboración consensuada del Plan de Desarrollo del Hogar y por integrante de la familia.
- c) Sistematización de la información familiar e inicio de actividades de coordinación.
- d) Coordinación con el Ministerio de Educación para la culminación de la educación básica regular de los integrantes del hogar afiliado JUNTOS que lo requiera.
- e) Coordinar con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a fin de promover y desarrollar capacitaciones que fortalezcan la empleabilidad de los beneficiarios, a partir del desarrollo de habilidades y competencias laborales.
- f) Coordinar con sectores estratégicos como MIDIS, FONCODES, MTPE, MINAGRI, para promover el acceso a capacitación técnica (ya sea como trabajador dependiente, autoempleo o promoción de autoconsumo para familias residentes en zonas rurales).

Con el objeto de poder identificar esta propuesta de proceso, resulta útil incorporar el siguiente gráfico, en el que se encuentra registrado el proceso misional 1.6, de “Acompañamiento Familiar” del Programa JUNTOS, que, de acuerdo con lo que proponemos, debe ser redefinido y modificado en su denominación.

Gráfico 6.8. Mapa de interacción de Procesos del Programa JUNTOS



Fuente: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, aprobado mediante Resolución Ministerial N°278-2017-MIDIS, 2017.
Elaboración: MIDIS

Los procesos operativos o misionales son aquellos que permiten la producción de bienes y/o servicios fundamentales para el desarrollo de las actividades de la entidad (CEPLAN, 2019). Así, de acuerdo al gráfico precedente, los procesos misionales de JUNTOS se refieren al conjunto de actividades que se realizan para la entrega efectiva del incentivo monetario a los usuarios. Así se advierten procesos como la afiliación, cumplimiento de corresponsabilidades, liquidación y transferencia, entrega del incentivo monetario, mantenimiento del Padrón de Hogares y acompañamiento familiar.

Sobre este último, que en específico corresponde al proceso misional 1.6, consiste en el desarrollo de visitas domiciliarias y de actividades colectivas que promuevan el ejercicio de derechos y deberes en materia de salud y nutrición de las personas que conforman los hogares usuarios. Se encuentra a cargo de la Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades y son desarrollados a nivel nacional por el personal de las Unidades Territoriales.

Al respecto, se propone el nombre de “Acompañamiento Familiar para el Egreso” para el proceso misional 1.6, cuya redefinición debe considerar lo siguiente:

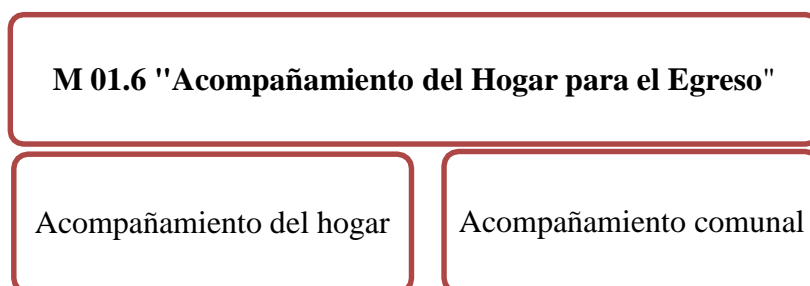
Además de lo que dispone la Directiva “Proceso de Acompañamiento Familiar para el Cumplimiento de Corresponsabilidades”, respecto de promover el cumplimiento de las corresponsabilidades y el ejercicio de los deberes y derechos en salud, nutrición, educación e identidad en beneficio de los hogares, el cual debe iniciarse desde la gestación, la educación inicial, con énfasis en el desarrollo infantil temprano (JUNTOS)²⁵.

Este proceso comprenderá también el mecanismo para conocer integralmente a la familia. Se generará el Expediente Familiar de Protección Social, que será fuente para conocer las características socioeconómicas de cada miembro del hogar, a fin de evaluar el nivel educativo alcanzado, las condiciones de empleo, la capacidad de empleabilidad, su participación en el mercado productivo, y culminar con el producto “Plan de Desarrollo del Hogar”, y un “Plan de vida por cada integrante del hogar”.

El proceso misional vigente, “Acompañamiento Familiar”, se implementa a través de dos componentes, Visitas Domiciliarias (personalizadas) y Acciones Colectivas (grupales), que permiten informar y sensibilizar a los miembros de los hogares afiliados para promover que estos cumplan con las corresponsabilidades establecidas al momento de su afiliación. La propuesta del equipo de tesis propone denominar a los componentes de la siguiente manera: “Acompañamiento del Hogar” y “Acompañamiento Comunal”.

Así, el proceso misional 1.6 redefinido, tiene la siguiente estructura:

Gráfico 6.9. Proceso misional a nivel de componentes

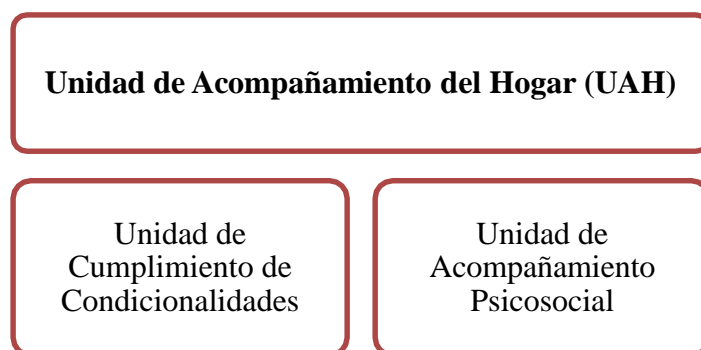


Elaboración: Equipo de tesis.

El proceso misional vigente, se implementa a través de la Unidad Técnica de Cumplimiento de Corresponsabilidades (UCC), la cual será replanteada en su denominación, estructura y funciones, de acuerdo con la gráfica siguiente:

²⁵ Aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N°74-2020-MIDIS/PNADP-DE, aprobada el 12.3.2020.

Gráfico 6.10. Organigrama de Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH)



Elaboración: Equipo de tesis.

Sobre la base de lo establecido en el organigrama, la Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH) será la responsable de conducir y establecer los lineamientos de los procesos de verificación de cumplimiento de las corresponsabilidades y de acompañamiento psicosocial, las cuales se implementarán mediante dos mecanismos:

- i) Visitas domiciliarias
- ii) Acciones colectivas de sensibilización.

Las visitas domiciliarias servirán para recabar información socioeconómica mediante la generación del “Expediente Familiar para la Protección Social”, que será útil para verificar el cumplimiento de corresponsabilidades y para implementar el acompañamiento psicosocial. Este acompañamiento se inicia con la elaboración conjunta y consensuada del “Plan de Desarrollo del Hogar” y del “Plan de vida por Integrante”, que permita, sobre la base de la información sistematizada y las expectativas del hogar y sus integrantes, proponerse metas que le permitan alcanzar la autonomía económica y, en consecuencia, su propio desarrollo, desde un enfoque de pertinencia cultural, género, generacional, derechos humanos y de interseccionalidad.

El acompañamiento psicosocial también debe considerar la realización de talleres de hábitos saludables, manejo financiero, dinámicas familiares para la redistribución de las responsabilidades domésticas no remuneradas, talleres de prevención y atención de violencia familiar.

Asimismo, las acciones colectivas de sensibilización son complementarias a las actividades que se proponen realizar en el núcleo del hogar, con el objetivo de fortalecer la integración social y su organización. Estos se desarrollan a través del fortalecimiento

de espacios de participación ciudadana, mediante asistencia técnica y el establecimiento de mecanismos de seguridad ciudadana, con enfoques de protección de niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores.

En este sentido, el equipo de tesis define el acompañamiento psicosocial como el acompañamiento estructurado tanto a nivel profesional como operativo, y que hace uso de las herramientas tecnológicas para el acompañamiento social y psicológico y asistido por monitores locales adecuadamente capacitados para el seguimiento e impulso de los planes y actividades, tanto en el hogar como en la comunidad.

La propuesta presentada amplía el alcance y la atención de los hogares usuarios, que fue definido en el diseño de JUNTOS como instrumento de política, así como en la formulación del Programa Presupuestal, que integra y articula productos que persiguen un resultado específico a favor de la población, y contribuye así al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública. Esta propuesta define el contenido de la estrategia de egreso, su alcance y su implementación transversal.

La propuesta que incorpora el “Acompañamiento Psicosocial” se basa principalmente en la experiencia chilena como un servicio especializado de acompañamiento a las familias y personas hacia procesos de integración social. Tal servicio se brinda a través de programas propios que se organizan a través del Sistema “Chile Solidario”, el cual se encuentra adscrito al Instituto de Previsión Social, cuyo objetivo es la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados.

6.3.2. Egreso del miembro objetivo

De acuerdo a la información cuantitativa analizada en el Capítulo de Análisis y Resultados, la cantidad de ex usuarios de JUNTOS que se encuentra participando en otros programas sociales asciende a 249 personas; mientras que 108,188 personas ex usuarias, no participan en ningún programa social analizado, encontrándose en situación de vulnerabilidad.

De los 249 ex usuarios que participan en otros programas sociales, el 63 % son varones y el 37 % son mujeres, cifras que inciden en la brecha de género respecto de la participación de la mujer en espacios públicos, y cuya situación resulta ser más agravante

cuando se asocia al promedio de años de estudio alcanzado por mujeres de 25 años a más en la zona rural: 6.2 años²⁶.

Esta cifra está respaldada en el porcentaje de mujeres y hombres entre 17 y 24 años de la zona rural que se encuentran matriculados en educación superior, y que representa el 16.15 % del total de jóvenes²⁷. Además, el porcentaje de mujeres y hombres de 17 años a más con al menos secundaria completa en la zona rural, asciende al 31.2 %²⁸.

Ahora bien, la amplia cifra de 108,188 ex usuarios que no participa en ningún programa social analizado, evidencia que la red de protección social —incipientemente desarrollada con JUNTOS al momento de tener un joven egresado— deja a los ex usuarios fuera del circuito de las políticas sociales y, por lo tanto, la inversión efectuada en estas personas corre el riesgo de convertirse en un costo hundido.

Esta situación, aunada a la información socioeducativa mostrada, resulta desalentadora desde las expectativas de la inversión social y el porcentaje de “ninis” que presenta el país, el cual asciende al 17.3 %²⁹ de jóvenes entre los 15 años y 29 años que no estudia ni trabaja. De este total, se tiene que el 65.9 % son mujeres y el 34.1 % son hombres; es decir, aproximadamente 7 de cada 10 “ninis” son mujeres.

Cabe mencionar que, según el área de residencia, el mayor porcentaje de “ninis” está en la zona urbana, que representa un 84.2 %, mientras que el 15.8 % está en el área rural, debido a que en el contexto rural predomina el trabajo familiar agrícola, cuya principal característica es el de no ser remunerado. No obstante, del porcentaje mostrado en el área rural, es probable que un porcentaje se vea representado en los ex usuarios de JUNTOS que no tienen alternativas académicas o de trabajo articuladas al momento de egresar de dicho programa.

En ese sentido, en atención al miembro objetivo, es necesario articular la estrategia descrita con el Ministerio de Educación, las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa, los/as Directores/as de las Unidades Escolares, los/as Docentes, los/as Escolares y los/as titulares del hogar afiliado, para que cada uno de estos

²⁶ Cuadro 5.31 “Perú: Promedio de años de estudio alcanzado por mujeres y hombres de 25 y más años, según ámbito geográfico” de Perú Brechas de Género 2019, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

²⁷ Cuadro 5.34 “Perú: Tasa de matrícula a educación superior de mujeres y hombres de 17 a 24 años, según ámbito geográfico” de Perú Brechas de Género 2019, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

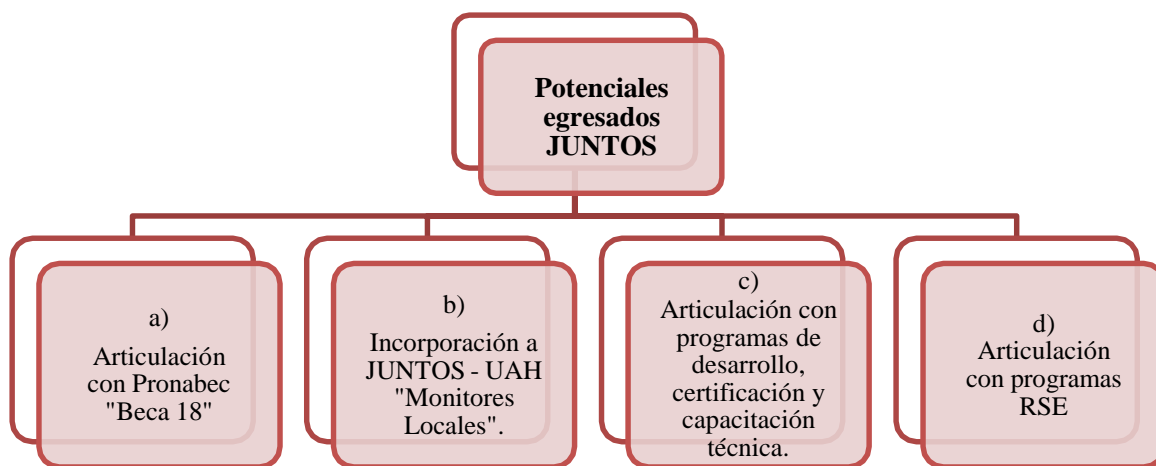
²⁸ Cuadro 5.33 “Perú: Mujeres y hombres de 17 a más años con al menos secundaria completa según ámbito geográfico” de Perú Brechas de Género 2019, Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

²⁹ Datos recogidos de la Encuesta Nacional de Hogares 2018.

actores, en el ámbito de sus responsabilidades, implementen y ejecuten mecanismos de información y orientación para los estudiantes que son miembros objetivos de JUNTOS, a fin de conocer y contribuir con el cumplimiento de su Plan de Vida, ligado al Plan de Desarrollo Familiar, desde expectativas de desarrollo, sus competencias, habilidades y características económicas de su contexto social. En este caso, se plantean las siguientes alternativas para los adolescentes o jóvenes potenciales egresados de JUNTOS:

- a) Articulación con el Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC) para la postulación a la Beca 18 en las modalidades que le correspondan según su condición económica y vulnerabilidad.
- b) Postulación, selección, adscripción y capacitación como Monitores Locales de JUNTOS (UAH).
- c) Articulación con Programas de desarrollo de la empleabilidad, capacitación técnica, a fin de lograr acceso al mercado laboral como trabajador dependiente, generar su propio empleo o mediante la promoción de autoconsumo.
- d) Articulación con los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de las empresas privadas de la localidad, en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Gráfico 6.11. Estrategia de Egreso de Miembros Objetivos



Elaboración: Equipo de tesis.

Antes de describir la cartera de servicios que se propone ofrecer a los potenciales egresados de JUNTOS, es de precisar que cada servicio es una alternativa que se alentará a optar a cada usuario de acuerdo a sus capacidades, así como a la disponibilidad de cada

alternativa. Así, cada alternativa no es excluyente entre sí pero tampoco obligatoria de ser adoptada.

En relación con los literales a) y c), el trabajo de JUNTOS se centra en asegurar que el miembro objetivo egresado se encuentre identificado por los programas sociales que brindan estos servicios sociales, a fin de ser incorporado de acuerdo con su perfil y expectativas de desarrollo.

Con relación al literal a), en tanto la admisión a Beca 18 requiere que los postulantes cumplan con un conjunto de requisitos, así como superar una serie de filtros, como los exámenes de preselección, la propuesta no plantea ignorar dichos filtros e incorporar al egresado de JUNTOS en Beca 18, sino propone reforzar las actividades de difusión sobre la existencia, requisitos y utilidad de dicho programa, reduciendo así las asimetrías de información y captando a potenciales interesados e ingresantes. En una etapa posterior podría evaluarse, de ser pertinente, la asignación de puntos adicionales respecto de la postulación de egresados del Programa JUNTOS. No obstante, considerando la evidencia acerca de la participación de los ex usuarios en otros programas sociales, ello quizás no sea necesario en el corto plazo, en tanto de los ex usuarios que participan en otros programas sociales, el mayor porcentaje (79,91%) se encuentra en Beca 18, a comparación de los demás de programas analizados.

El literal c) es, con mayor probabilidad, lo que tanto los estudios sobre la estrategia de JUNTOS como los ex funcionarios entrevistados del MIDIS y de JUNTOS han propuesto como parte integrante de la estrategia de egreso del Programa. Al respecto, como se ha podido apreciar, la referida articulación con los programas de desarrollo productivo y de capacitación técnica solo se han llevado a cabo a través de proyectos piloto aislados y como parte de las actividades de los usuarios del Programa, mas no como parte de una estrategia de egreso propiamente dicha. En este sentido, se plantea incorporar como alternativa para los potenciales egresados la articulación a los programas de desarrollo productivo y capacitación técnica, en base a las lecciones aprendidas en los programas pilotos previamente descritos. Estos programas tendrán como objetivo, entre otros: fomentar el desarrollo de emprendimientos por parte de los usuarios, así como dotarles de conocimientos y capacidades que contribuyan a su sostenibilidad económica. Inicialmente, se propone la articulación con los siguientes programas: i) Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú) del Ministerio

de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), ii) Jóvenes Productivos del MTPE, y iii) Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

En adición a la alternativa c), aunque desde la perspectiva privada se incorpora el literal d), el cual tiene como objetivo lograr la articulación y participación de los potenciales egresados de JUNTOS, en colaboración con los gobiernos regionales y locales, de los programas de Responsabilidad Social Empresarial de las empresas privadas que operen en la localidad de los miembros objetivos. Como bien se sabe, estos programas son planificados con anticipación y pueden contener una serie de proyectos de acuerdo a las necesidades de cada región. En este sentido, es necesario el involucramiento de los gobiernos subnacionales con el fin de generar sinergias y un mayor aprovechamiento de las capacidades que los miembros objetivos pueden aportar para el éxito de dichos proyectos.

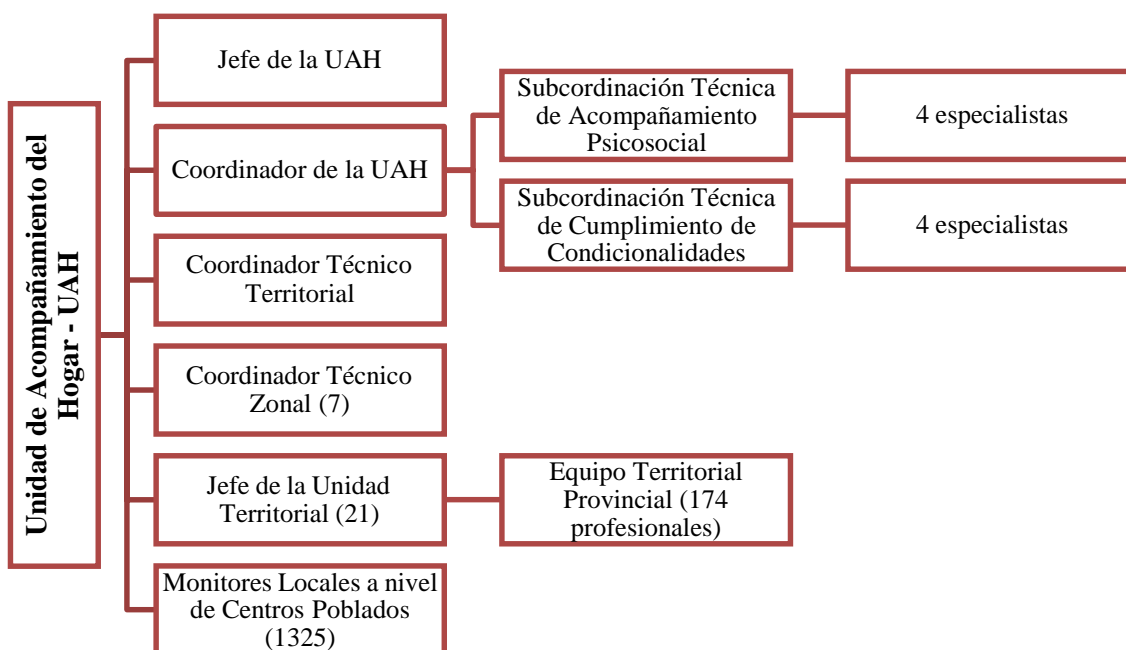
Por otro lado, el literal b) propone una alternativa de formación laboral que contribuirá con el proceso formativo del egresado de JUNTOS, desde un enfoque de política pública de ciclo de vida y de protección social, a fin de que todo lo invertido en su primera etapa de vida encuentre proyección y alternativas para su autosostenibilidad.

De manera específica, la alternativa de preparar a los egresados como Monitores Locales representa una opción atractiva tanto para el potencial egresado, que tras la debida capacitación podrá tener una ocupación remunerada como parte del equipo de acompañamiento del Programa JUNTOS, así como para el Programa, debido a que la contratación de un monitor que realice labores en su propia localidad, representará un ahorro de viáticos y pasajes, en comparación con el gasto corriente incurrido en la actualidad por quienes realizan similar labor pero tienen que trasladarse desde la capital a la región asignada.

Cabe señalar que este modelo de atención, de acuerdo con la propuesta desarrollada en el apartado “Egreso del Hogar Afiliado”, se implementa a través de la UAH y se conecta con el proceso misional “Acompañamiento del Hogar para el Egreso”.

La estructura de este modelo de atención se puede apreciar en la siguiente estructura funcional:

Gráfico 6.12. Estructura orgánica de la Unidad de Acompañamiento del Hogar



Elaboración: Equipo de tesis.

Sobre el cuadro, es necesario precisar lo siguiente:

- 21 regiones, según Memoria Institucional 2018, basado en el Plan Operativo Institucional (POI), del mismo año.
- 174 provincias, según Memoria Institucional 2018, basado en el Plan Operativo Institucional (POI), del mismo año.
- 1325 distritos, según la Memoria Institucional 2018, basado en el Plan Operativo Institucional (POI), del mismo año.

En el modelo de atención se observa el rol de los miembros objetivos egresados, en el marco de una propuesta de mejora para el acompañamiento de los hogares afiliados. Para dar viabilidad a este modelo se deben cumplir con los siguientes puntos:

i. Requisitos del miembro objetivo egresado:

- ✓ Haber culminado la secundaria.
- ✓ No estar afiliado a los programas que se mencionan en los literales a), c) y d).
- ✓ Mantener su residencia en la jurisdicción donde fue miembro objetivo de JUNTOS.

ii. Modalidad de contratación:

Su vinculación laboral con el MIDIS se formaliza mediante la celebración de un Convenio Laboral Juvenil, con plazo de un (1) año.

iii. Condiciones de contratación:

Se sujeta a la Ley N° 28518, Ley sobre Modalidades Formativas Laborales, y las modificaciones que se propongan para adecuar esta modalidad especial a la finalidad que se persigue.

iv. Área de dependencia del Monitor Local:

Dependen de la Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH).

v. Condiciones para el ejercicio de la función formativa:

En este punto es importante mencionar que el adolescente o joven egresado se conecta con una estrategia de acompañamiento dirigida a los hogares afiliados a los siguientes programas: JUNTOS, CONTIGO y Pensión 65. Las condiciones para el ejercicio de la función formativa son los siguientes:

- ✓ Realizar la capacitación en herramientas informáticas y de uso de plataformas de reuniones virtuales.
- ✓ Realizar la capacitación en temas de políticas sociales. Conocimiento de los programas sociales y su finalidad.
- ✓ Realizar la evaluación psicosocial del monitor. Aprobación de un plan de fortalecimiento de habilidades personales. Acceso a un programa de evaluación vocacional para definir un plan de vida, luego de culminado el año de formación laboral.
- ✓ Recibir asistencia técnica para implementar planes de negocio rural que les permita generar un microemprendimiento.
- ✓ Recibir capacitación en la formación de empresas familiares o grupales.
- ✓ Recibir asesoría técnica para fortalecer las estrategias de autoconsumo a través de técnicas de cultivo eficientes, utilización de tecnologías de producción y preservación de alimentos.
- ✓ Recibir capacitaciones en ventas de sus productos agrícolas.

- ✓ Recibir capacitación en finanzas personales, como el adecuado manejo de un presupuesto personal y familiar.

vi. Funciones del Monitor Local:

- ✓ El monitor local elabora el Expediente Familiar de Protección Social con la información que recaba del hogar y lo remite al Jefe de la Unidad Territorial de la Unidad de Acompañamiento del Hogar (UAH). Este analiza la información, identifica si el hogar tiene integrantes que son elegibles para otras intervenciones y coordina la priorización de la afiliación.
- ✓ A través del Monitor Local, el Jefe de la Unidad Territorial de la UAH agenda una sesión de coordinación para consensuar un plan de desarrollo familiar.
- ✓ Haciendo uso de las tecnologías de la información, el Monitor Local participa de la sesión de asistencia a la familia. Aprobado el plan, el Monitor Local es el responsable del seguimiento del mismo y del reporte de su cumplimiento.

vii. Finalidad:

- ✓ Contribuir en la elaboración de un plan de vida para los Monitores Locales, ex usuarios de JUNTOS, quienes al salir del programa se conectarán con las opciones de desarrollo y continuarán con el fortalecimiento de su autonomía para el ejercicio de sus derechos sociales, económicos y culturales, además de los fundamentales, como son la educación y la salud.

Cabe precisar que la suscripción del citado Convenio con el MIDIS no impide que los ex usuarios de JUNTOS busquen, más adelante, otras alternativas de ingreso a otros programas de fortalecimiento de sus capacidades, como los señalados en los literales a), c) y d).

6.4. Medidas de gestión normativas y de operación para implementación de la propuesta

Dentro de la estrategia a seguir para implementar la propuesta, se contemplan las siguientes medidas:

- ✓ Aprobar mediante Resolución de Dirección Ejecutiva el piloto de la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS.

- ✓ Crear mediante Resolución de Dirección Ejecutiva la plataforma de seguimiento de los hogares afiliados a JUNTOS.
- ✓ Aprobar mediante Decreto Supremo la Directiva Multisectorial para la articulación de los programas sociales en el marco de la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS y desde un enfoque de red de protección social.
- ✓ Aprobar mediante Resolución de Dirección Ejecutiva el documento técnico que establezca los lineamientos de la caracterización de los hogares afiliados a JUNTOS y desde un enfoque de pobreza multidimensional³⁰.
- ✓ Modificar el Manual Operativo de JUNTOS mediante la aprobación de una Resolución Ministerial para incorporar los puestos y las funciones a cargo del proceso operacional de egreso.
- ✓ Una vez desarrollada la evidencia mediante el piloto, modificar el Programa Presupuestal, a fin de incorporar actividades para la implementación de la estrategia de egreso para los hogares afiliados, y cuyos integrantes (titular e integrantes del hogar mayores de edad) sean parte de la estrategia.
- ✓ Aprobar mediante Resolución Ministerial los criterios de priorización de la afiliación sobre la base del Expediente Técnico Familiar de Protección Social.
- ✓ Modificar el Capítulo III de la Ley sobre modalidades formativas laborales. Esta modificación está propuesta para el artículo 14° de Definición, incorporando el proceso formativo para unidades productivas o de asistencia social. Asimismo, establecer una Disposición Complementaria que para el caso de los Monitores Sociales se excluya la limitación del 20 % de beneficiarios que establece el artículo 17 de la citada norma. En otra disposición complementaria, establecer que en el caso de Monitores Sociales esta será de 1 año. En cuanto a la Sede de la Capacitación, señalar que el artículo 21 queda exceptuado de aplicación para los Monitores Sociales, quienes tendrán por sede la jurisdicción de residencia y, además, serán guiados y formados mediante el uso de las plataformas de capacitación.

³⁰ La Pobreza Multidimensional ha sido entendida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un concepto más allá de la falta de ingresos para la satisfacción de necesidades, más bien como personas que sufren carencias en las dimensiones educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda y nivel de vida en general. Una persona es multidimensionalmente pobre cuando su hogar tiene carencias en una tercera parte o más de los indicadores que se ponderan en este análisis, y en pobreza multidimensionalmente “severa” si sufre carencias en al menos la mitad de estos mismos indicadores.

CAPÍTULO VII. RECOMENDACIONES

El equipo de tesis, impulsor de la presente investigación recomienda tener en consideración la propuesta de mejora del Diseño del Programa JUNTOS, a fin de fortalecer la estrategia de egreso del Programa, así como en todo el proceso que involucra su normal desarrollo, el cual deberá responder al propósito original de la entidad.

Este cambio deberá tener énfasis en la estrategia de egreso, para lo cual deberá desarrollar una serie de procesos que involucren tanto el egreso del miembro objetivo como el egreso del hogar afiliado, mejorando sus capacidades técnicas y productivas, así como su nivel educativo y de empleabilidad, con la finalidad de que puedan salir de la pobreza y mejoren su calidad de vida y bienestar personal.

Para ello, tanto JUNTOS como el MIDIS deberán unir esfuerzos para llevar a cabo una estrategia multisectorial, a fin de que sus egresados puedan salir de la situación de pobreza mediante un gradual incremento tanto de sus habilidades personales como de las condiciones sociales que los afectan. Todo esto permitirá que JUNTOS pueda llevar a cabo una gestión exitosa y eficiente en recursos.

ANEXOS

Anexo 1. Marco Legal del Programa JUNTOS

N°	TIPO DE INSTRUMENTO NORMATIVO	NÚMERO DE NORMA	FECHA	SUMILLA
1	Constitución Política del Perú	Artículo 4	1993	El Estado peruano protege a la familia y promueve el matrimonio. Asimismo, la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.
2	Decreto Supremo	002-2003-PCM	3.1.2003	Aprueban las “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, cuyas acciones se deben enmarcar en los siguientes componentes estratégicos: oportunidades económicas para las personas en situación de pobreza, red de protección social, desarrollo de capacidades locales, y participación ciudadana y transparencia.
3	Decreto Supremo	064-2004-PCM	8.9.2004	Aprueba el Plan Nacional para la superación de la pobreza 2004 – 2006, cuyo objetivo es el de superar la pobreza asegurando el desarrollo humano de la población de menores ingresos y de grupos vulnerables. Como resultado de la implementación del Plan, se espera mejorar significativamente los activos de los hogares pobres y su acceso a servicios sociales básicos de calidad, a fin de aumentar la productividad en todas las actividades económicas existentes y del empleo, elevando las remuneraciones de los asalariados por medio de un crecimiento con acento redistributivo.
4	Ley	28562	28.6.2005	Ley que autoriza el crédito suplementario en el presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005, mediante el cual autoriza al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS para que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Supremo N° 005-2005-PCM, entregue subsidios directos (Artículo 13).
5	Decreto Supremo	32-2005-PCM	6.4.2005	Norma que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, cuya finalidad es la de ejecutar transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rurales y urbanas. En esta norma se dispone que el Programa otorgará a las familias beneficiadas, un subsidio directo, por su participación y compromiso voluntario en el contexto de asegurar la salud preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción.
6	Decreto Supremo	62-2005-PCM	9.8.2005	Modifica el Decreto Supremo N° 32-2005-PCM mediante el cual se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, modificando el alcance del programa, señalado en su artículo 1, que se retira como competencia la nutrición. Asimismo, se reconfirma el Consejo Directivo del Programa, por integrantes que son representantes de la sociedad civil, en un primer momento estuvo integrado por representantes del Ejecutivo. En la misma línea, el artículo 4, incorpora entre sus funciones el de designar

Nº	TIPO DE INSTRUMENTO NORMATIVO	NÚMERO DE NORMA	FECHA	SUMILLA
				al Director Ejecutivo del citado programa. Del mismo modo, el artículo 5 realiza precisiones sobre el perfil del Director Ejecutivo.
7	Decreto de Urgencia	094-2009	3.10.2009	Se amplía el ámbito de intervención de JUNTOS en la zona del VRAEM mediante incentivos a la formación de capital humano en educación secundaria para hogares beneficiarios. Estos incentivos son equivalentes a S/ 300 anuales por cada hijo de 14 años a más que haya aprobado el grado respectivo de secundaria. Si el estudiante se ubica en el tercio superior, la familia recibe S/ 200 adicionales.
8	Decreto Supremo	12-2012-MIDIS	20.9.2012	Mediante este decreto supremo se modifica el alcance territorial del Programa, el cual prioriza hogares rurales y reincorpora como eje de fortalecimiento la nutrición preventiva materno – infantil.
9	Resolución Ministerial	278-2017-MIDIS	15.12.2017	Se aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, el cual es un documento de gestión actualizado y adecuado a la normativa vigente sobre gestión y organización del programa.

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ, 2019.

Elaboración: Equipo de tesis.

Anexo 2. Bonos de Chile Seguridades y Oportunidades

	Concepto	Monto (en pesos chilenos) ³¹
Bonos no condicionados		
Bono de protección	Bono mensual para facilitar la participación de los usuarios en los programas de Chile Seguridades y Oportunidades.	Los primeros 6 meses: \$ 17,446 Del mes 7 al mes 12: \$ 12,292 Del mes 13 al mes 18: \$ 9,138 Del mes 19 al mes 24: \$ 12,364
Bono condicionado		
Bono Base Familiar	Beneficio monetario mensual para familias que cumplan con: Participar del Acompañamiento Psicosocial (APS) o Sociolaboral (ASL) de los programas Familias, Abriendo Caminos, Calle o Vínculos. Que su ingreso per cápita mensual sea menor a \$ 40,647. El 15 de cada mes se verifica el cumplimiento de los requisitos a fin de identificar quiénes tienen derecho al bono	El bono varía mensualmente en base a la situación económica de la familia o persona participante de Chile Seguridades y Oportunidades, cubre el 85% de la diferencia entre sus ingresos mensuales per cápita y el valor de la línea de la pobreza extrema (\$ 40,647). El monto se reduce en un sexto por mes a partir del mes 17, en la medida que se siga cumpliendo con los requisitos, los cuales se verifican mes a mes. El monto máximo en 2019 fue de \$ 21,442 mensuales.
Bono Control Niño Sano	Bono monetario mensual que se entregan por 24 meses a las familias con integrantes menores de 6 años, que cumplan con: Recibir el Bono de Protección y el Bono Base Familiar. Tener integrantes menores de 6 años al 31 de marzo del año correspondiente Haber acreditado tener al día el control de salud del niño sano. La finalidad del bono es incentivar en las familias una actitud responsable respecto del control de sus hijos.	Al 2019 el bono asciende a \$ 6,000 mensual por cada niño o niña. El pago es mensual con un desfase de 3 meses (por ejemplo, el pago correspondiente a julio será realizado en octubre del mismo año).
Bono por Asistencia Escolar	Bono monetario mensual que se entrega por 24 meses a las familias con integrantes entre 6 y 18 años, que cumplan con: Recibir el Bono de Protección y el Bono Base Familiar. Tener integrantes entre 6 y 18 años al 31 de marzo del año correspondiente. Que los niños y adolescentes cursen estudios en un establecimiento institucional reconocido por el Estado, en los niveles de educación básica o media. Que los niños y adolescentes cumplan con una asistencia mensual igual o superior al 85%. Para enero y febrero se considerará la asistencia escolar promedio del periodo julio-diciembre de año anterior.	Al 2019 el bono asciende a \$ 6,000 mensual por cada niño, niña o adolescente menor de 18 años.

³¹ Tipo de cambio del día 05 de mayo del 2020: S/ 1.00 = CLP 247.48. Tomado de <https://es.valutafx.com/PEN-CLP.htm>

	La finalidad del bono es incentivar en las familias una actitud responsable comprometida en la educación de sus hijos.	
Bono por formalización	<p>Bono monetario que se entrega por una sola vez a las personas que cumplan con:</p> <p>Ser mayor de edad.</p> <p>Participar en Chile Seguridades y Oportunidades.</p> <p>Participación efectiva en el Acompañamiento Sociolaboral (ASL), es decir, en todas las actividades que lo conforman.</p> <p>Registrar al menos cuatro cotizaciones continuas para salud y pensión, o seguro de cesantía, declaradas y pagadas dentro del periodo de participación efectiva en el ASL.</p> <p>La finalidad del bono es reforzar la integración de las personas al mundo laboral formal, dependiente o independiente.</p>	Al 2019 el bono asciende a \$ 215,444.
Bono por graduación de 4° Medio	<p>Bono monetario que se entrega por una sola vez a las personas que cumplan con:</p> <p>Participar en Chile Seguridades y Oportunidades</p> <p>Ser mayor de 24 años a la fecha de haber concluido satisfactoriamente los estudios de 4° Medio, que le permiten obtener su Licencia de Educación Media. Los estudios deben haber sido cursados en una institución reconocida por el Ministerio de Educación.</p> <p>Que la Licencia de Enseñanza Media haya sido obtenida durante el periodo de participación efectiva en los programas de Chile Seguridades y Oportunidades.</p> <p>La finalidad del bono es premiar el esfuerzo de quienes concluyen exitosamente sus estudios en educación media en modalidad educación de adultos, y por ende mejoran sus condiciones de empleabilidad y acceso al mundo laboral formal.</p>	Al 2019 el bono asciende a \$ 53,866.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile, 2020.

Elaboración: Equipo de tesis.

Anexo 3. Transferencias condicionadas de Prospera al 2015 (en pesos mexicanos)

Componente	Apoyos	Objetivo	Público Objetivo	Monto Mensual
Alimentario	Alimentario	Mejorar cantidad, calidad y variedad de alimentos que consumen integrantes de hogar.	Todos los integrantes del hogar.	335
	Alimentario complementario	Compensar alza internacional de precio de alimentos.	Todos los integrantes del hogar.	140
	Alimentario sin hambre	Apoyar.	Todos los integrantes del hogar.	88
	Infantil	Fortalecer desarrollo de los niños.	Integrantes de 0 a 9 años que no sean becarios (hasta 3 integrantes por hogar).	120
Salud	Paquete Básico Garantizado de Salud - CAUSES	Atención médica y talleres de autocuidado de la salud.	Todos los integrantes del hogar.	No aplica
	Nutrición	Seguimiento nutricional.	Integrantes entre 6 y 59 meses de edad y mujeres embarazadas o en lactancia.	Suplemento alimenticio
	Comunicación educativa de la salud	Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud	Titulares y becarios de Educación Media Superior.	No aplica
	Adultos mayores	Mejorar condiciones de vida de adultos mayores	Integrantes del hogar de 70 años y más que no sean atendidos por el Programa de Pensión para Adultos Mayores	370
Educativo	Becas educativas	Apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación básica (primera y secundaria) y a la Educación Media Superior (EMS).	Menores de 18 años que habitan en localidades menores de 2500 habitantes, en 1° y 2° de primaria	175 (monto rural) 0 (monto urbano)
			Menores de 18 años en 3° de primaria	175
			Menores de 18 años en 4° de primaria	205
			Menores de 18 años en 5° de primaria	265
			Menores de 18 años en 6° de primaria	350
			Hombres menores de 18 años en 1° de secundaria	515
			Mujeres menores de 18 años en 1° de secundaria	540
			Hombres menores de 18 años en 2° de secundaria	540
			Mujeres menores de 18 años en 2° de secundaria	600
			Hombres menores de 18 años en 3° de secundaria	570
			Mujeres menores de 18 años en 3° de secundaria	660

Componente	Apoyos	Objetivo	Público Objetivo	Monto Mensual
			Hombres de 14 a 21 años en 1° EMS o Centro de Atención Múltiple (CAM) laboral	865
			Mujer de 14 a 21 años en 1° EMS o CAM laboral	990
			Hombre de 14 a 21 años en 2° EMS o CAM laboral	925
			Mujer de 14 a 21 años en 2° EMS o CAM laboral	1,055
			Hombre de 14 a 21 años en 3° EMS o CAM laboral	980
			Mujer de 14 a 21 años en 3° EMS o CAM laboral	1,120
	Útiles escolares (apoyo monetario o en especie)	Apoyar en los gastos de útiles escolares	Becarios de primaria en modalidad escolarizada (primera entrega)	235
			Becarios de primaria en modalidad escolarizada (segunda entrega)	115
			Becarios de secundaria, EMS o CAM laboral en modalidad escolarizada (única entrega)	440
			Becarios que concluyan la EMS antes de los 22 años (única entrega)	4,890
Monto máximo de apoyos mensuales			1,825 si hogar no tiene becarios en EMS y 2,945 si tiene becarios en EMS	

Fuente: BID, 2016.

Elaboración: Equipo de tesis

Anexo 4. Procesos operacionales del Programa JUNTOS

- Actividad 1: Afiliación, mantenimiento de padrón, verificación de corresponsabilidades y acompañamiento a hogares.

Esta actividad se subdivide en los siguientes procesos operativos:

- Afiliación: a cargo de la Unidad de Operaciones (UOP). Inicia con la identificación de hogares elegibles ubicados en los distritos que cumplen con el criterio de focalización geográfica. Estos hogares potencialmente elegibles deben cumplir los criterios y requisitos de afiliación al programa de modo que sean incorporados al Padrón de Hogares Afiliados (PHA).

La validación de dichos hogares se realiza a través de Asambleas Comunales de Validación en las que se formaliza la afiliación de los hogares que cumplan los requisitos y se comprometan voluntariamente a cumplir las corresponsabilidades establecidas en el programa.

- Mantenimiento de Padrón: A cargo de la UOP. Consiste en la verificación bimestral (al corte del PHA) que los hogares afiliados mantienen los criterios de permanencia para continuar afiliados al Programa, o en caso contrario, proceder a desafiliar a los hogares que incumplan.
- Verificación del cumplimiento de corresponsabilidades: A cargo de la Unidad de Cumplimiento de Corresponsabilidades (UCC). Se refiere al proceso mediante el cual se determina el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares afiliados a partir de la verificación de cada miembro objetivo. La verificación, como se indicó anteriormente, es condición previa para la transferencia del incentivo monetario.
- Acompañamiento familiar a hogares usuarios: Implica el desarrollo de las visitas domiciliarias y actividades colectivas que promueve el ejercicio de derechos y deberes en salud y nutrición de las personas que conforman los hogares usuarios. A cargo de la UCC que cuenta con el personal capacitado para brindar la asistencia técnica y son desarrollados a nivel nacional por personal de las Unidades Territoriales (UT).

- **Actividad 2: Abono a hogares usuarios de JUNTOS que cumplen corresponsabilidades en salud y educación.**

A cargo de la UOP. Este proceso comprende la liquidación y transferencia de los incentivos monetarios condicionados. Consiste en determinar el PHA del periodo y el monto a transferir a cada hogar, sea por su afiliación al programa o por el cumplimiento de sus corresponsabilidades. Así se define el monto a transferir a las cuentas individuales de los usuarios a través de la entidad pagadora y el monto total de ejecución por parte del Programa.

- **Actividad 3: Entrega de incentivos monetarios condicionados a Hogares JUNTOS con estudiantes.**

A cargo de la UOP. Consiste en la transferencia del incentivo monetario adicional a la familia por cada miembro objetivo a partir de los 14 años de edad que haya aprobado el respectivo grado de nivel secundario en el que estuvo matriculado. Además recibe un incentivo adicional si el estudiante se ha ubicado en el tercio superior del respectivo grado en el que estuvo matriculado y tuviera una nota promedio no menor a 14. La verificación de la actividad se realiza con la información brindada por el Ministerio de Educación.

- **Actividad 4: Incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso.**

De acuerdo con el Anexo 2 del Programa Presupuestal, esta actividad busca vincular a los futuros ex usuarios de JUNTOS con las oportunidades de desarrollo económico de su entorno local, de modo que puedan acceder a programas, proyectos o actividades económicas que les permitan generar de forma autónoma ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

De acuerdo con JUNTOS, los requisitos para que los hogares sean incorporados en la estrategia de egreso son:

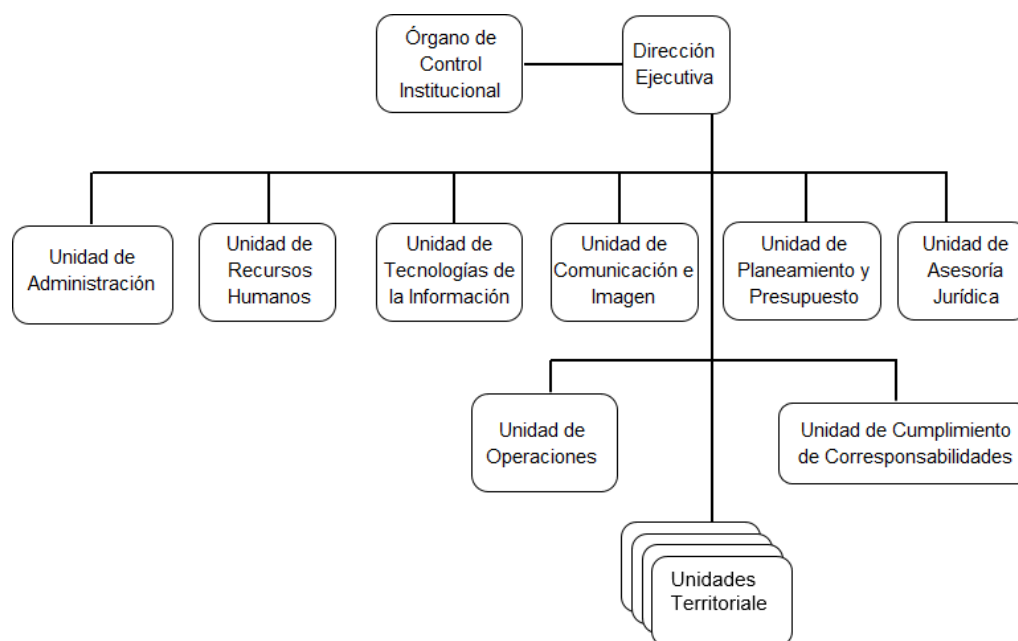
- Los miembros objetivos del hogar se encuentran en el umbral de haber cumplido con el objetivo del Programa, relativo al acceso verificado a los servicios de salud y educación.
- Estar afiliado al menos 1 año de forma ininterrumpida.
- Hogares usuarios con alguna actividad económico-productiva identificada que no es solo de subsistencia.

El Anexo 2 del Programa Presupuestal también señala que la implementación de la estrategia de egreso busca promover la vinculación de los hogares usuarios de JUNTOS a programas gubernamentales, no gubernamentales y/o emprendimientos productivos locales que promueven el desarrollo de actividades económicas y/o productivas. Del mismo modo, señala que el seguimiento de la participación en estos programas requiere del trabajo articulado entre JUNTOS y dichos programas.

No obstante, como se ha podido apreciar, dicho trabajo no se aplica de manera eficiente en la realidad.

Anexo 5. Organización del Programa JUNTOS

JUNTOS se gestiona en el marco de un Sistema de Gestión de la Calidad, bajo un mapa de procesos que interactúan para lograr la satisfacción de la población objetivo. Cuenta con 8 unidades que operan en la sede central: 2 técnicas, 2 de asesoramiento y 4 de apoyo; así como 21 Unidades Territoriales bajo la conducción de la Dirección Ejecutiva. Además, cuenta con el Órgano de Control Institucional.



Fuente: Anexo 2 - JUNTOS, 2018.
Elaboración: Equipo de tesis.

Las unidades técnicas se encargan de elaborar los documentos técnicos normativos, definir los lineamientos de operación, brindar asistencia técnica, supervisar y evaluar la ejecución de los procesos a su cargo, que se llevan a cabo en las Unidades Territoriales.

En relación con las Unidades Territoriales (UT), estas se despliegan en el ámbito geográfico de intervención. Al ser 21 departamentos intervenidos, son 21 UT que cuentan con un equipo mínimo para labores administrativas en la sede de la UT y personal a cargo del trabajo de campo integrado por Gestores Locales (GL) y Coordinadores Técnicos Zonales (CTZ).

Los GL son personas egresadas de institutos técnicos o universidades. De preferencia tienen estudios previos en capacitación de adultos y desarrollo comunitario, residen en el ámbito distrital de intervención y dominan su idioma. Los GL están encargados directamente de la relación del Programa con los usuarios y desarrollan todos los procesos operativos del Programa. La determinación de la carga operativa del GL se basa en la dispersión de la ubicación de los hogares, establecimientos de salud e instituciones educativas. Cada GL tiene a cargo 1 o 2 distritos.

Los CTZ son profesionales con grado de bachiller en las carreras de Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación. De preferencia cuentan con cursos de especialización en Desarrollo Social, residen en la zona de intervención y cuentan con conocimientos del idioma o dialecto de la zona. Cada CTZ tiene a su cargo un conjunto de GL.

El Anexo N° 06 muestra la cantidad de profesionales que trabajan en las 21 UT de JUNTOS:

Anexo 6. Cantidad de profesionales en JUNTOS (al 6 de setiembre de 2019)

UNIDAD TER- Nº RITORIAL	Jefe de UT	Admi- nistra- dor	Asistente Adminis- trativo	Apoyo en Gestión Ad- ministrativa	Asistente de Archivo	Gestor de Información	Atención al Usuario	Comuni- cador	Técnico de Archivo	Coordinador Técnico Territorial	Coordinador Técnico Zonal	Gestor Local	Chofer	Total
Amazonas - 1 Bagua	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7	0	1	16
Amazonas - 2 Condorcanqui	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	2	0	1	10
3 Ancash	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	7	0	1	16
4 Apurímac	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	7	0	0	14
5 Arequipa	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	2	0	0	9
6 Ayacucho	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	7	0	0	14
7 Cajamarca	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	16	0	2	25
8 Cusco	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	9	0	1	17
9 Huancavelica	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	8	0	1	17
10 Huánuco	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	7	0	2	17
11 Junín	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	5	0	1	13
12 La Libertad	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	8	0	2	15
13 Lambayeque	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	2	0	0	9
14 Lima Provincias	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	5	0	9
15 Loreto - Iquitos	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	5	0	0	12
Loreto - 16 Yurimaguas	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	4	0	1	10
17 Pasco	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	2	0	1	10
18 Piura	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	7	0	1	15
19 Puno	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	9	0	0	17
20 San Martín	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	3	0	1	11
21 Ucayali	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	3	0	0	9
Total														285

Fuente: JUNTOS, 2019.

Elaboración: Equipo de tesis.

Anexo 7. Hogares abonados en JUNTOS (2005-2019)

Departamento	Hogares abonados 2005	Hogares abonados 2006	Hogares abonados 2007	Hogares abonados 2008	Hogares abonados 2009	Hogares abonados 2010	Hogares abonados 2011	Hogares abonados 2012	Hogares abonados 2013	Hogares abonados 2014	Hogares abonados 2015	Hogares abonados 2016	Hogares abonados 2017	Hogares abonados 2018	Hogares abonados 2019
Amazonas	0	0	3,383	7,722	7,720	9,781	9,521	16,426	26,393	32,148	33,104	29,131	32,192	32,771	32,184
Ancash	0	6,638	20,621	26,793	26,023	30,075	29,008	38,700	38,672	41,285	40,743	34,808	35,313	34,375	32,344
Apurímac	3,030	20,956	29,924	30,376	29,811	32,753	36,926	37,712	35,528	41,320	41,570	35,571	34,422	32,600	32,216
Arequipa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	720	811	2,031	2,101	2,071
Ayacucho	9,258	27,074	31,221	35,053	32,462	39,056	47,874	45,582	40,734	44,513	44,316	38,537	35,380	32,787	30,689
Cajamarca	0	13,630	59,581	78,056	77,204	88,214	85,874	115,481	108,894	111,445	111,841	97,666	108,584	113,934	113,186
Cusco	0	0	28,203	34,122	34,294	36,892	37,841	54,242	55,446	63,720	63,371	52,717	52,247	48,116	44,965
Huancavelica	7,809	30,797	38,932	38,890	36,785	40,839	44,460	42,499	38,140	40,888	40,822	35,019	34,727	33,663	32,536
Huánuco	2,453	33,709	49,534	49,881	48,661	54,506	48,934	54,857	53,132	56,199	55,701	46,342	45,094	46,279	45,053
Junín	0	4,854	9,400	14,746	13,537	17,395	16,911	24,334	23,848	28,042	28,641	23,426	22,638	21,376	20,751
La Libertad	0	13,678	33,693	39,766	38,471	45,159	42,156	52,136	59,676	65,297	67,492	58,576	56,272	54,831	53,003
Lambayeque	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	818	1,822	4,915	6,287	6,901
Lima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	223	598	1,768	1,782
Loreto	0	0	2,730	8,217	8,720	10,877	10,692	43,764	44,884	58,272	58,211	52,587	53,505	56,979	56,263
Madre de Dios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	479	553	539
Pasco	0	0	1,828	3,157	3,080	3,346	3,061	7,170	8,373	10,899	11,837	10,000	9,650	9,235	8,683
Piura	0	0	18,929	26,709	26,998	33,231	32,158	53,122	68,891	80,488	81,506	71,564	80,528	83,273	82,557
Puno	0	7,888	25,088	27,003	25,844	29,387	28,648	33,698	46,123	56,266	59,439	52,097	52,999	50,186	47,838
San Marín	0	0	0	0	0	0	0	0	0	24,774	28,796	26,414	28,196	27,588	29,904
Tacna	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	469	749	823	897
Ucayali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	230	250	2,985	4,455	4,448
Total	22,550	159,224	353,067	420,491	409,610	471,511	474,064	619,723	648,734	755,556	769,158	668,030	693,504	693,980	678,810

Fuente: JUNTOS, 2019.

Elaboración: Equipo de tesis

.Anexo 8. Modelo de entrevistas

JUNTOS – ESTRATEGIA DE EGRESO

Nombre del funcionario a entrevistar:

Institución:

Cargo:

Introducción:

De acuerdo al documento “Anexo 2 - Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS 2019”, el Programa JUNTOS tiene como Actividad N° 4, la Incorporación de hogares usuarios dentro de la Estrategia de Egreso. El modelo operacional de dicha actividad la describe como *una actividad que busca vincular a los usuarios de JUNTOS con las oportunidades de desarrollo económico que se ejecutan en su entorno local, de forma que puedan acceder a programas, proyectos o actividades económicas que les permitan la generación autónoma de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.*

Asimismo, se señala que los requisitos para ser incorporado en la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS son:

- Los miembros del hogar se encuentran en el umbral de haber cumplido con el objetivo del Programa, referido al acceso verificado a los servicios de salud y educación de todos sus miembros objetivos. El límite para ser considerado hogar egresable será establecido mediante estudios específicos.
- Estar afiliado, al menos 1 año, de forma ininterrumpida.
- Hogares usuarios con alguna actividad económico productiva identificada que no es solo de subsistencia. Dicho nivel de subsistencia será establecido mediante estudios específicos.

El documento indica que la implementación de la estrategia de egreso busca promover la vinculación de los hogares del Programa JUNTOS a programas gubernamentales o no gubernamentales y/o emprendimientos productivos locales que promueven el desarrollo

de actividades económicas y/o productivas. Asimismo, efectuar el seguimiento de la participación de los hogares en esta actividad para lo cual se requiere un trabajo de articulación entre JUNTOS con otros programas e iniciativas de desarrollo económico productivo y capital humano.

Además, se indica que el proceso a seguir para la implementación de la Estrategia de egreso es:

1. Realizar la caracterización de hogares JUNTOS para el egreso.
2. Promover la instalación –donde sea posible- de mesas distritales/provinciales de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo y de capital humano de los hogares, a fin de facilitar el intercambio entre los diferentes actores ligados al desarrollo local para la identificación de las potencialidades económicas en el territorio.
3. Elaborar la programación semestral de actividades fijando plazos estimados y responsables de seguimiento.
4. Ejecución de la programación semestral, realizando reuniones de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo con aliados estratégicos locales para socializar las potencialidades y dinámicas económico-productivas existentes en el territorio a nivel de distritos.
5. Establecimiento de alianzas estratégicas con actores públicos y privados para la difusión de información ligada al fortalecimiento de capacidades y desarrollo de actividades productivas locales.
6. Reuniones dirigidas a brindar información a los hogares respecto a las oportunidades de desarrollo económico local.
7. Seguimiento de las actividades y tareas contempladas para la ejecución de la estrategia de egreso.

Finalmente, el documento también hace mención de las metas proyectadas de acuerdo a las actividades. Al respecto, la actividad 4 tiene como indicador el número de hogares egresados, siendo que la meta proyectada para dicho indicador fue de 50,000 hogares tanto para los años 2018, 2019 y 2020. Para los años anteriores la meta proyectada fue de 0 hogares.

Por otro lado, de la revisión de las Memorias Anuales de JUNTOS de los años 2012 y 2015, se ha advertido que, en el marco de la estrategia de egreso del Programa, se desarrolló un proyecto piloto con los usuarios procedentes de Vinchos y Chuschi (Ayacucho), el cual incluía un paquete de intervenciones mediante Mi Chacra Emprendedora / Haku Wiñay del FONCODES y un componente relativo a la adaptación de las reglas de permanencia y transferencia monetaria en JUNTOS.

No obstante, más allá de la cantidad de usuarios participantes y las transferencias monetarias desembolsadas durante la implementación del proyecto piloto, se desconoce los resultados del proyecto piloto y cómo este ha repercutido en la estrategia de Egreso de JUNTOS.

En este orden de ideas se plantean las siguientes preguntas:

1. En su opinión, ¿cómo considera que se ha gestionado la implementación de la estrategia de egreso del programa JUNTOS?
2. De acuerdo a su experiencia, ¿qué aspectos considera que deberían mejorar en la actividad N° 4 del programa JUNTOS referida a la incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso?
3. Recuerda usted si en algún momento, cuando participara de la Gestión en el Sector Desarrollo e Inclusión o de JUNTOS se formuló o aprobó alguna estrategia de seguimiento de los usuarios JUNTOS. De haber sido así, recuerda los aspectos centrales de la estrategia, la finalidad y, de corresponder, los resultados.
4. En su opinión, ¿Considera necesario que JUNTOS realice el seguimiento a los usuarios incorporados en la estrategia de egreso de JUNTOS? ¿Cuál cree que sería la finalidad?
5. ¿Recomendaría usted que la actividad N° 4 de JUNTOS (incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso) sea gestionada por otro programa? Por favor, justifique su respuesta.
6. ¿Cómo calificaría la participación de los Gobiernos Locales y Regionales en el desarrollo del programa JUNTOS? ¿cumple con las expectativas logradas?
7. ¿Qué aspectos debería abordar una estrategia de egreso para un programa social como JUNTOS?

8. ¿De qué manera la estrategia de egreso contribuye con el logro de los objetivos de un programa social? ¿En el caso de JUNTOS, cómo cree usted que contribuiría con el logro de los objetivos del citado programa social?
9. ¿Considera que JUNTOS cuenta con el recurso económico suficiente para poder realizar, de manera eficiente, la estrategia de egreso? ¿Qué alternativas plantea usted, en aras de lograr una ejecución efectiva?

Anexo 9. Entrevista 1

JUNTOS – ESTRATEGIA DE EGRESO

Nombre del funcionario entrevistado: Walter Twanama

Institución: ONPE

Cargo: Gerente de Gestión de la Calidad

Estuve en la creación del Programa JUNTOS, posteriormente fui parte de su Consejo Directivo como representante del Ministerio de Educación. Muchos años después he sido Director de Políticas y Estrategia del MIDIS (2019).

Introducción:

De acuerdo al documento “Anexo 2 - Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS 2019”, el Programa JUNTOS tiene como Actividad N° 4, la Incorporación de hogares usuarios dentro de la Estrategia de Egreso. El modelo operacional de dicha actividad la describe como *una actividad que busca vincular a los usuarios de JUNTOS con las oportunidades de desarrollo económico que se ejecutan en su entorno local, de forma que puedan acceder a programas, proyectos o actividades económicas que les permitan la generación autónoma de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.*

Asimismo, se señala que los requisitos para ser incorporado en la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS son:

- Los miembros del hogar se encuentran en el umbral de haber cumplido con el objetivo del Programa, referido al acceso verificado a los servicios de salud y educación de todos sus miembros objetivos. El límite para ser considerado hogar egresable será establecido mediante estudios específicos.
- Estar afiliado, al menos 1 año, de forma ininterrumpida.
- Hogares usuarios con alguna actividad económico productiva identificada que no es solo de subsistencia. Dicho nivel de subsistencia será establecido mediante estudios específicos.

El documento indica que la implementación de la estrategia de egreso busca promover la vinculación de los hogares del Programa JUNTOS a programas gubernamentales o no gubernamentales y/o emprendimientos productivos locales que promueven el desarrollo de actividades económicas y/o productivas. Asimismo, efectuar el seguimiento de la participación de los hogares en esta actividad para lo cual se requiere un trabajo de articulación entre JUNTOS con otros programas e iniciativas de desarrollo económico productivo y capital humano.

Además, se indica que el proceso a seguir para la implementación de la Estrategia de egreso es:

1. Realizar la caracterización de hogares JUNTOS para el egreso.
2. Promover la instalación –donde sea posible- de mesas distritales/provinciales de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo y de capital humano de los hogares, a fin de facilitar el intercambio entre los diferentes actores ligados al desarrollo local para la identificación de las potencialidades económicas en el territorio.
3. Elaborar la programación semestral de actividades fijando plazos estimados y responsables de seguimiento.
4. Ejecución de la programación semestral, realizando reuniones de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo con aliados estratégicos locales para socializar las potencialidades y dinámicas económico-productivas existentes en el territorio a nivel de distritos.
5. Establecimiento de alianzas estratégicas con actores públicos y privados para la difusión de información ligada al fortalecimiento de capacidades y desarrollo de actividades productivas locales.
6. Reuniones dirigidas a brindar información a los hogares respecto a las oportunidades de desarrollo económico local.
7. Seguimiento de las actividades y tareas contempladas para la ejecución de la estrategia de egreso.

Finalmente, el documento también hace mención de las metas proyectadas de acuerdo a las actividades. Al respecto, la actividad 4 tiene como indicador el número de hogares egresados, siendo que la meta proyectada para dicho indicador fue de 50,000 hogares

tanto para los años 2018, 2019 y 2020. Para los años anteriores la meta proyectada fue de 0 hogares.

Por otro lado, de la revisión de las Memorias Anuales de JUNTOS de los años 2012 y 2015, se ha advertido que, en el marco de la estrategia de egreso del Programa, se desarrolló un proyecto piloto con los usuarios procedentes de Vinchos y Chuschi (Ayacucho), el cual incluía un paquete de intervenciones mediante Mi Chacra Emprendedora / Haku Wiñay del FONCODES y un componente relativo a la adaptación de las reglas de permanencia y transferencia monetaria en JUNTOS.

No obstante, más allá de la cantidad de usuarios participantes y las transferencias monetarias desembolsadas durante la implementación del proyecto piloto, se desconoce los resultados del proyecto piloto y cómo este ha repercutido en la estrategia de Egreso de JUNTOS.

En este orden de ideas se plantean las siguientes preguntas:

1. En su opinión, ¿cómo considera que se ha gestionado la implementación de la estrategia de egreso del programa JUNTOS?

Durante la gestación del programa JUNTOS se mencionaba muchas veces que el programa era de apoyo temporal y que debía tener una estrategia de salida, egreso o graduación, pero realmente no se tenía pensado ni los criterios que permitirían graduarse a una familia ni menos las estrategias que permitirían esa graduación; de hecho los primeros años de su implementación la gran tarea de JUNTOS fue llegar a las familias que fueron sus beneficiarias, postergando para mejor fecha el establecimiento de la estrategia de graduación. Al respecto, en algunas ocasiones en el Consejo Directivo (disuelto posteriormente) se hablaba de la necesidad de contar con programas productivos que absorbieran a los beneficiarios graduados del programa. Desde entonces aparentemente no ha habido avances en la estrategia de implementación de esta estrategia en JUNTOS.

2. De acuerdo a su experiencia, ¿qué aspectos considera que deberían mejorar en la actividad N° 4 del programa JUNTOS referida a la incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso?

En mi opinión, las diversas y dispersas iniciativas para apoyar a familias que salen de la pobreza en su integración a procesos productivos y mercados, no resultan suficientemente robustas y atractivas para sus potenciales beneficiarios, y de paso, su dispersión impide hacer un seguimiento de sus logros. Menciono esto porque estoy convencido de que la integración que antes mencionaba a procesos productivos y mercados debería darse en el contexto de un programa nacional focalizado en áreas rurales de generación de trabajo y mejor de la calidad de vida, un programa “hermano” de JUNTOS, quienes están en posibilidad de egresar, descubre potencialidades e introduce paquetes tecnológicos adecuados para lograr desarrollo. En algún momento se esperaba que el Estado asumiera ideas tales como “Sierra Productiva” pero esto no llegó a producirse. Parte de mi convencimiento se basa en mi convicción de que el programa JUNTOS ya tiene una carga fuerte en su propia ejecución, distribución de recursos/constatación de indicadores, y que la tarea de implementar la estrategia de egreso requiere de otra institucionalidad.

- 3. Recuerda usted si en algún momento, cuando participara de la Gestión en el Sector Desarrollo e Inclusión o de JUNTOS se formuló o aprobó alguna estrategia de seguimiento de los usuarios JUNTOS. De haber sido así, recuerda los aspectos centrales de la estrategia, la finalidad y, de corresponder, los resultados.**

No recuerdo.

- 4. En su opinión, ¿Considera necesario que JUNTOS realice el seguimiento a los usuarios incorporados en la estrategia de egreso de JUNTOS? ¿Cuál cree que sería la finalidad?**

Me parece importante que alguien realice el seguimiento de los usuarios aunque no sabría si JUNTOS es el mejor marco para hacerlo, pero la finalidad sería en principio observar si la integración de las familias a la producción es posible y en retrospectiva qué tanto JUNTOS ha servido como preparación para esta finalidad.

- 5. ¿Recomendaría usted que la actividad N° 4 de JUNTOS (incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso) sea gestionada por otro programa? Por favor, justifique su respuesta.**

Ver mis respuestas anteriores.

6. ¿Cómo calificaría la participación de los Gobiernos Locales y Regionales en el desarrollo del programa JUNTOS? ¿cumple con las expectativas logradas?

Varía mucho, hay una enorme variedad de intervenciones, desde el cero absoluto hasta usar el programa como plataforma, pero la propia autonomía del gobierno local hace que el panorama general sea muy diverso.

7. ¿Qué aspectos debería abordar una estrategia de egreso para un programa social como JUNTOS?

A los puntos ya señalados añadiría un sistema de incentivos para los diversos actores de una estrategia de ese tipo: para las familias (lo que implicaría seguramente un periodo de mantenimiento de la transferencia) y para el posible mercado (o su inexistencia). Descubrir el mercado potencial de estas familias sería fundamental para el éxito de una estrategia de egreso.

8. ¿De qué manera la estrategia de egreso contribuye con el logro de los objetivos de un programa social? ¿En el caso de JUNTOS, cómo cree usted que contribuiría con el logro de los objetivos del citado programa social?

JUNTOS mantenía como hipótesis de cambio que existen barreras de acceso a servicios del estado que son invisibles desde la perspectiva del diseñador de políticas públicas pero en cambio impiden el acceso a los ciudadanos más pobres a su propio desarrollo. La transferencia monetaria de JUNTOS serviría para superar esas barreras. La constatación del éxito del programa debía verse en que sus beneficiarios pudieran alcanzar ese desarrollo; en ese sentido una estrategia de egreso exitosa probaría la bondad del supuesto. Un aspecto a contemplar en este marco de ideas es que la calidad de los servicios ofrecidos por el estado podría no ser suficiente para que los ciudadanos servidos por ellos estén en posibilidad de desarrollarse. Cuando el programa fue creado se asignó por unos años recursos a tres sectores (si no recuerdo mal) para que mejoraran su oferta de servicios pero los recursos mejoraron solo sus sistemas de monitoreo del servicio, no la calidad del servicio ofrecido. En el caso del servicio educativo, como es sabido por las pruebas nacionales censales (ECE) y que

seguramente confirmarán las pruebas muestrales que las reemplazarán en 2021, en general la calidad del servicio brindado en zonas rurales es muy pobre.

9. ¿Considera que JUNTOS cuenta con el recurso económico suficiente para poder realizar, de manera eficiente, la estrategia de egreso? ¿Qué alternativas plantea usted, en aras de lograr una ejecución efectiva?

Insistiré en un programa complementario pero diferenciado; o alguien que asuma el rol de una agencia orquestadora de los diversos programas que existen. En algún momento se pensó que FONCODES podía asumir ese rol.

Añado algo anecdótico pero que puede indicar bastante: en la reunión en que se decidió la creación del programa (todavía sin nombre) hubo que convencer al presidente de entonces de lanzarlo. Pensaba que podía ser objetado políticamente, y se le dijo: “después de la segunda vez que entregues el bono, nadie te va a objetar, más bien todos se van a querer sumar”; esto ocurrió más o menos así, cuando fue público muy pocas voces se levantaron a decir que el programa podía convertirse en una actividad clientelista, y efectivamente no lo ha sido. Pero no estuvimos alertas de que esta característica tuviera otras consecuencias: **es casi imposible graduar a una familia del programa porque el acceso a la transferencia se convierte en un derecho adquirido**. Por este motivo he mencionado la necesidad de un sistema de incentivos que incluya a las familias “egresantes”; tal vez, además, esta sería la única razón por la que en vez de un segundo programa podría formularse un JUNTOS segunda etapa, donde las familias que han alcanzado ciertos objetivos, pasan a tener nuevos indicadores, por ejemplo, capacitarse **para seguir recibiendo una transferencia hasta ver nuevos ingresos**.

Saludos cordiales,

Walter P. Twanama

Anexo 10. Entrevista 2

JUNTOS – ESTRATEGIA DE EGRESO

Nombre del funcionario entrevistado: Elizabeth Castillo Altez

Institución: GRADE

Cargo: Consultora

Estuve como Directora del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.

1. En su opinión, ¿cómo considera que se ha gestionado la implementación de la estrategia de egreso del programa JUNTOS?

No se ha implementado. “Haku Wiñay” y en Shipibo-conibo “Noa Jayatai” es una experiencia limitada y no responde al egreso, según lo respondido en las preguntas 8 y 9.

7. ¿Qué aspectos debería abordar una estrategia de egreso para un programa social como JUNTOS?

Los avances de Juntos son insumo para el diseño de una estrategia de egreso como política pública. JUNTOS podría caracterizarlos y hacer viva (dinámica) esa caracterización como reflejo del comportamiento y percepción de la atención/ provisión de servicios del Estado en ellos. El egreso puede ser un estatus temporal dependiendo del nivel de vulnerabilidad que puede enfrentar el hogar incluso por factores exógenos a este (por ejem. al afectarse por un desastre o pandemia).

8. ¿De qué manera la estrategia de egreso contribuye con el logro de los objetivos de un programa social? ¿En el caso de JUNTOS, cómo cree usted que contribuiría con el logro de los objetivos del citado programa social?

9. ¿Considera que JUNTOS cuenta con el recurso económico suficiente para poder realizar, de manera eficiente, la estrategia de egreso? ¿Qué alternativas plantea usted, en aras de lograr una ejecución efectiva?

Caracterizar a los hogares implica no solo hacer un análisis de las necesidades y expectativas de los hogares hoy adscritos al programa, sino también de los hogares que aún no han recibido ninguna transferencia monetaria sea por cuestiones de deficiencias operativas del programa, de limitaciones en la provisión de servicios de salud, educación, e identidad o limitaciones presupuestales del mismo, pero que aun así cumplen todos los requisitos para estar en el Programa.

Además, hay que definir el alcance de la denominación de egreso, pues se utiliza este término de manera recurrente suponiendo que se logró con el hogar romper el ciclo Intergeneracional de su pobreza o pobreza extrema, sin embargo algunos lo utilizan como salida o desafiliación del programa. Y la desafiliación se da independientemente a la condición de superación de la pobreza, pues basta que se pierda alguno de los requisitos de adscripción después de su incorporación al programa (luego de la primera evaluación de pobreza monetaria a través de la Focalización). Entre los requisitos se cita, que entre sus miembros tengan a un menor o joven hasta 19 años de edad.

Por consiguiente el diseño del programa considera que aun cuando no se logre el objetivo del programa se retiren o desafilien a los hogares.

Si el alcance del egreso es superación de la pobreza Inter generacional, no es suficiente que el componente de transferencia monetaria sea la estrategia central del programa. La pobreza Inter generacional debe ser entonces analizada en sus dimensiones y variables operacionales para identificar cómo instrumentalizar el egreso. Así también, es de entender que lograr alcanzar esta aspiración no puede ser atribuible a un programa social, y si es atribuible a la intervención de más de un sector como el económico, productivo, trabajo, salud, educación, ambiente y social.

En consecuencia, sugerir el egreso de los hogares Juntos es referirnos a la conformación y consolidación de una “red de protección social” de responsabilidad Inter sectorial e intergubernamental, basado en una política pública.

Es así, que la caracterización de hogares puede contribuir a reconocer que sus miembros con sus aspiraciones y expectativas (hoy ausente o desconocido) pueden perfeccionar la instrumentalización de la política pública, así volver al origen y diseñar los servicios y productos diferenciados por tipo de hogares acorde a dichas aspiraciones, pues como ciudadanos debemos reconocer su rol, antes de desviar la atención en "tal vez" un segundo

momento netamente operativo de la Focalización, totalmente replanteada con variables ad hoc en correlación con el análisis de la demanda que lo antecede, y ello sumado a las características de la oferta de servicios sociales (productivo, trabajo, salud, educación, ambiente, pensión no contributiva).

Las evaluaciones del programa refieren que este ha promovido a que los hogares adscritos se acerquen a los servicios de salud y educación, es decir ha promovido la demanda, el resguardo del capital humano hasta los 19 años, y el ejercicio de la ciudadanía, mínimamente con su identidad, sin embargo está pendiente la respuesta del Estado íntegramente en su función de provisión y subsidiaridad, en TODO el ciclo de vida de cada persona, mitigando las fallas del mercado y de gobierno, para configurar así el egreso. El Estado ha invertido hasta los 19 años en parte de la población que detectó con limitaciones, pero sin mayor visión estratégica para mantener su resguardo de este capital humano pierde su atención.

2. De acuerdo a su experiencia, ¿qué aspectos considera que deberían mejorar en la actividad N° 4 del programa JUNTOS referida a la incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso?

Por lo descrito en las respuestas anteriores, se debe analizar la conducción y liderazgo del egreso considerando la participación de los actores decisivos en la programación macrosocial del país, de las variables económicas y su correspondencia social, del nivel central, regional y local, asumiendo en la práctica los principios que motivaron la descentralización, como las economías de escala cuando corresponda, centralizando o descentralizando, para asegurar el resguardo del capital humano a través de la continuidad y sostenibilidad de la provisión de los servicios del Estado.

Así mismo ajustar las condiciones de ingreso al programa, para sincerar la Programación de actividades y estrategias relacionadas al egreso, como la incorporación de hogares por niveles de vulnerabilidad que limitan la posibilidad de desarrollo y alcance de sus expectativas u aspiraciones (orfandad, discapacidad, entre otros).

3. Recuerda usted si en algún momento, cuando participara de la Gestión en el Sector Desarrollo e Inclusión o de JUNTOS se formuló o aprobó alguna estrategia de seguimiento de los usuarios JUNTOS. De haber sido así, recuerda los aspectos centrales de la estrategia, la finalidad y, de corresponder, los resultados.

Se planteó un esfuerzo por caracterizar a los hogares sin limitarse a la focalización así el país pueda disponer de información real sobre el comportamiento de estos, pero se dejó de lado por la inmediatez. Los siguientes pasos eran mostrar al país (CÍAS) en quienes invertir con más atención así como también, presentar un portafolio de potenciales servicios (incluyendo validación de intereses, con los ciudadanos).

4. En su opinión, ¿Considera necesario que JUNTOS realice el seguimiento a los usuarios incorporados en la estrategia de egreso de JUNTOS? ¿Cuál cree que sería la finalidad?

Tal como se contestó en la pregunta 7, el seguimiento de Juntos debe ser permanente porque cada vez que un hogar caiga en vulnerabilidad debe acogerlos sin solicitud de por medio, es la forma en que el Estado desarrollaría su red de protección social. La vulnerabilidad es dinámica de acuerdo a condiciones o factores internos o externos, pero no solo del hogar en sí mismo sino también de la persona.

5. ¿Recomendaría usted que la actividad N° 4 de JUNTOS (incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso) sea gestionada por otro programa? Por favor, justifique su respuesta.

El diseño y programación no debe ser ejecutado por ningún programa social debe ser condición por el rector intersectorial e intergubernamental en la provisión de los servicios del Estado, para asegurar la sincronización macroeconómica y social.

6. ¿Cómo calificaría la participación de los Gobiernos Locales y Regionales en el desarrollo del programa JUNTOS? ¿Cumple con las expectativas logradas?

El fortalecimiento de la descentralización afianzando los espacios de concertación local y su articulación con el nivel sectorial, puede organizar el diagnóstico y planificación local en la provisión de los servicios reconociendo sus potencialidades territoriales, y si es adecuadamente desarrollada debería estar orientada con la vigilancia y participación ciudadana, pero eso no ocurre, y tampoco es suficiente, pues el nivel regional también es partícipe en la provisión de los servicios, y muchas veces son determinantes si asumen o no su liderazgo (en algunas regiones ha sido muy efectivo) ya que tienen disponibilidad presupuestal para cubrir mayoritariamente las limitaciones de la oferta, pero no necesariamente se graban o acentúan en la suma de las necesidades y retos locales

(distritos más alejados o limitados económicamente), aquí pueden suceder disputas de poder y hasta problemas de agencia.

Resguardar el capital humano supone sincronización absoluta entre los niveles de gobierno sin limitaciones o restricciones de movilidad territorial, ya que las aspiraciones y expectativas del capital humano pueden realizarse en donde sea de interés para este y así se sienta realizado (a).

Es importante no obviar el rol del sector privado en el análisis de las potencialidades económicas sin límite territorial.

Anexo 11. Entrevista 3

JUNTOS – ESTRATEGIA DE EGRESO

Nombre del funcionario entrevistado: Gonzalo Alcalde

Institución:

Cargo:

Se desempeñó como Asesor en el Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Introducción:

De acuerdo al documento “Anexo 2 - Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS 2019”, el Programa JUNTOS tiene como Actividad N° 4, la Incorporación de hogares usuarios dentro de la Estrategia de Egreso. El modelo operacional de dicha actividad la describe como *una actividad que busca vincular a los usuarios de JUNTOS con las oportunidades de desarrollo económico que se ejecutan en su entorno local, de forma que puedan acceder a programas, proyectos o actividades económicas que les permitan la generación autónoma de ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.*

Asimismo, se señala que los requisitos para ser incorporado en la estrategia de egreso de los hogares afiliados a JUNTOS son:

- Los miembros del hogar se encuentran en el umbral de haber cumplido con el objetivo del Programa, referido al acceso verificado a los servicios de salud y educación de todos sus miembros objetivos. El límite para ser considerado hogar egresable será establecido mediante estudios específicos.
- Estar afiliado, al menos 1 año, de forma ininterrumpida.
- Hogares usuarios con alguna actividad económico productiva identificada que no es solo de subsistencia. Dicho nivel de subsistencia será establecido mediante estudios específicos.

El documento indica que la implementación de la estrategia de egreso busca promover la vinculación de los hogares del Programa JUNTOS a programas gubernamentales o no gubernamentales y/o emprendimientos productivos locales que promueven el desarrollo de actividades económicas y/o productivas. Asimismo, efectuar el seguimiento de la participación de los hogares en esta actividad para lo cual se requiere un trabajo de articulación entre JUNTOS con otros programas e iniciativas de desarrollo económico productivo y capital humano.

Además, se indica que el proceso a seguir para la implementación de la Estrategia de egreso es:

1. Realizar la caracterización de hogares JUNTOS para el egreso.
2. Promover la instalación –donde sea posible- de mesas distritales/provinciales de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo y de capital humano de los hogares, a fin de facilitar el intercambio entre los diferentes actores ligados al desarrollo local para la identificación de las potencialidades económicas en el territorio.
3. Elaborar la programación semestral de actividades fijando plazos estimados y responsables de seguimiento.
4. Ejecución de la programación semestral, realizando reuniones de articulación sectorial para el desarrollo económico productivo con aliados estratégicos locales para socializar las potencialidades y dinámicas económico-productivas existentes en el territorio a nivel de distritos.
5. Establecimiento de alianzas estratégicas con actores públicos y privados para la difusión de información ligada al fortalecimiento de capacidades y desarrollo de actividades productivas locales.
6. Reuniones dirigidas a brindar información a los hogares respecto a las oportunidades de desarrollo económico local.
7. Seguimiento de las actividades y tareas contempladas para la ejecución de la estrategia de egreso.

Finalmente, el documento también hace mención de las metas proyectadas de acuerdo a las actividades. Al respecto, la actividad 4 tiene como indicador el número de hogares egresados, siendo que la meta proyectada para dicho indicador fue de 50,000 hogares tanto para los años 2018, 2019 y 2020. Para los años anteriores la meta proyectada fue de 0 hogares.

Por otro lado, de la revisión de las Memorias Anuales de JUNTOS de los años 2012 y 2015, se ha advertido que, en el marco de la estrategia de egreso del Programa, se desarrolló un proyecto piloto con los usuarios procedentes de Vinchos y Chuschi (Ayacucho), el cual incluía un paquete de intervenciones mediante Mi Chacra Emprendedora / Haku Wiñay del FONCODES y un componente relativo a la adaptación de las reglas de permanencia y transferencia monetaria en JUNTOS.

No obstante, más allá de la cantidad de usuarios participantes y las transferencias monetarias desembolsadas durante la implementación del proyecto piloto, se desconoce los resultados del proyecto piloto y cómo este ha repercutido en la estrategia de Egreso de JUNTOS.

En este orden de ideas se plantean las siguientes preguntas:

1. En su opinión, ¿cómo considera que se ha gestionado la implementación de la estrategia de egreso del programa JUNTOS?

Considero que se ha mantenido como algo de perfil muy bajo y no ha habido voluntad política para implementarla. Pero esto no es necesariamente algo malo. Considero que una estrategia de egreso que no esté vinculada al ingreso a algún otro marco de atención de políticas sociales es poco realista políticamente (los beneficiarios que sepan de la intención de ser egresados, y dependan aún de las prestaciones de JUNTOS no tienen incentivos para buscar “egresar” si saben que perderán el subsidio Juntos), y poco útil para prevenir que las personas pudieran caer en la pobreza nuevamente, ya que estas no se escapan permanentemente de la pobreza sino que mayormente pasan a formar parte de un sector vulnerable económicamente. Por eso, aunque en teoría suena interesante una estrategia de egreso para quienes diseñan políticas (y para quienes quieren minimizar la dependencia de las personas de los programas públicos), en la práctica seguramente ha sido poco atractiva para quienes las implementan y conocen más de cerca las preferencias y condiciones de vida de los usuarios del programa social.

- 2. De acuerdo a su experiencia, ¿qué aspectos considera que deberían mejorar en la actividad N° 4 del programa JUNTOS referida a la incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso?**

Es necesario que esta estrategia sea entendida como una transición en el marco de las políticas sociales, más que una salida permanente, y que haya quienes egresan sepan que existirán intervenciones del Estado para ayudar a prevenir que recaigan en la pobreza. Es decir, esto debería entenderse en el marco de una propuesta más amplia de protección social.

- 3. Recuerda usted si en algún momento, cuando participara de la Gestión en el Sector Desarrollo e Inclusión o de JUNTOS se formuló o aprobó alguna estrategia de seguimiento de los usuarios JUNTOS. De haber sido así, recuerda los aspectos centrales de la estrategia, la finalidad y, de corresponder, los resultados.**

No recuerdo haber conocido una estrategia de seguimiento de usuarios relacionada con objetivos de egreso o graduación.

- 4. En su opinión, ¿Considera necesario que JUNTOS realice el seguimiento a los usuarios incorporados en la estrategia de egreso de JUNTOS? ¿Cuál cree que sería la finalidad?**

Sí, debe haber un seguimiento permanente y debe haber un menú de intervenciones sociales o productivas desde el Estado para apoyar a quienes egresen. La finalidad debe ser doble: compilar y analizar evidencia sobre cuáles intervenciones sirven para un egreso seguro y efectivo, y también asegurar la protección social de las personas no pobres pero vulnerables económicamente.

- 5. ¿Recomendaría usted que la actividad N° 4 de JUNTOS (incorporación de hogares usuarios dentro de la estrategia de egreso) sea gestionada por otro programa? Por favor, justifique su respuesta.**

No necesariamente de otro programa, pero sí de manera articulada con programas de orientación productiva o financiera que recibirían a estos usuarios, o que los atenderían de manera conjunta. Esto ayudaría a compatibilizar criterios entre programas de distintos sectores para aplicar políticas sociales a estos sectores.

6. ¿Cómo calificaría la participación de los Gobiernos Locales y Regionales en el desarrollo del programa JUNTOS? ¿cumple con las expectativas logradas?

Hasta donde sé, debería desarrollarse mucho más esta participación, e incluso deberían liderar la atención a los usuarios considerando las necesidades y potencialidades de sus territorios. El apoyo a estos usuarios, buscando una salida permanente de la pobreza, debería tener una mirada territorial que idealmente se encontraría en los GORE o municipios. Como en muchos aspectos de la descentralización, las expectativas aún no han sido cumplidas.

7. ¿Qué aspectos debería abordar una estrategia de egreso para un programa social como JUNTOS?

Los ya mencionados: transición a otros espacios de un sistema de protección social universal, articulación con programas productivos, financieros que tenga fuerte involucramiento de gobiernos subnacionales, con mirada territorial, seguimiento permanente para fines de gestión del conocimiento y evaluación, así como de protección social.

8. ¿De qué manera la estrategia de egreso contribuye con el logro de los objetivos de un programa social? ¿En el caso de JUNTOS, cómo cree usted que contribuiría con el logro de los objetivos del citado programa social?

Una estrategia de egreso solo contribuye si quienes se “gradúan” siguen estando en la mira de las políticas sociales, de lo contrario, su contribución sería de corto plazo.

9. ¿Considera que JUNTOS cuenta con el recurso económico suficiente para poder realizar, de manera eficiente, la estrategia de egreso? ¿Qué alternativas plantea usted, en aras de lograr una ejecución efectiva?

Probablemente, no, pero antes de hacer un análisis fino en ese sentido, considero que debe reformularse esta estrategia en el marco de una propuesta integral de protección social, y a su vez dentro de una mirada de política social que tenga fuerte articulación con las políticas productivas, de empleo y de inclusión financiera en los territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2019). *Visión del Perú al 2050*. Lima, Perú. Recuperado de: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2019/04/Visi%C3%B3n-del-Per%C3%BA-al-2050-VF.pdf>
- Alcázar, L. (2010). *Diseño de una Estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del Programa JUNTOS*. GRADE. Lima, Perú. Recuperado de: <https://docplayer.es/741448-Diseno-de-una-estrategia-de-graduacion-diferenciada-de-los-hogares-beneficiarios-del-programa-juntos-octubre-2010-lorena-alcazar.html>
- Banco Mundial (2010). *La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/929251468017387470/pdf/592070WP0SPANI101public10BOX358364B.pdf>
- Casa Civil (2004). Lei N° 10.836, que crea el Programa Bolsa Familia. Publicado en el *Diário Oficial da União*, el 09 de enero de 2004. Brasil.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Económica para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf
- Cecchini, S. y otros. (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. Recuperado de: https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *Gestión de Programas Sociales en América Latina. Volumen I*. Santiago, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/1/S9800061_es.pdf
- Congreso de la República (2011). Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 20 de octubre de 2011. Perú.
- Dávila, L. (2016). *¿Cómo funciona Prospera? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. (Nota Técnica del BID; 971). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Prospera-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-Programas-de-Transferencias-Monetarias-Condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- Escobal, J. y Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima, Perú. Recuperado de: https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_FORDHakuWinay.pdf
- Flores, R. y otros (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: Factores, procesos y propuestas para la intervención*. Fundación de estudios sociales y sociología aplicada (FOESA). Madrid, España. Recuperado en: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/4912_d_transmisio_n-intergeneracional-pobreza.pdf
- Fraser, M. y Galinsky, M. (2010). *Steps in Intervention Research: Designing and Developing Social Programs*. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1049731509358424>
- Gazola, A. (2015). *¿Cómo funciona Bolsa Familia? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe*. (Nota Técnica del BID; 856). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-funciona-Bolsa-Familia-Mejores-pr%C3%A1cticas-en-la-implementaci%C3%B3n-de-programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- GRADE (2016). *Investigación para el Desarrollo del Perú. Once Balances*. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_DESARROLLO35.pdf
- Grey, L. y otros (2018). *¿Cuándo sería oportuno graduar a los hogares de JUNTOS?* Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/2019_03_11_cies_graduacion_juntos_-_informe_final_2_pma2an48-471_version_publicada.pdf
- Howlett, M. (2014). *Policy Design. What, who, how, and why?* En C. Halpern, P. Lascoumes y P. Le Galès (eds.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* (pp. 281-316). París, Francia: Presses de Sciences Po. Recuperado en: <https://www.cairn.info/l-instrumentation-de-l-action-publique--9782724614565.htm#>
- Howlett, M. y otros (2017). *The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choices*. LKY School of Public Policy, National University of Singapore. Recuperado de: <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/593b81c26537f.pdf>
- Ibarrarán, P. y otros (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/As%C3%AD-funcionan-las-transferencias-condicionadas.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2002) *¿Cómo 'desconectar' la transmisión intergeneracional de la pobreza? El caso de las madres adolescentes en el Perú*. Lima, Perú. Recuperado

en: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0890/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2017. Informe Técnico*. Recuperado de: https://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_tecnico_pobreza_monetaria_2007-2017.pdf

JUNTOS y Banco Mundial (2009). *Programa JUNTOS – Antecedentes, Avances y Resultados de Evaluación*. Recuperado de: https://www.mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/SINTESIS_PROGRAMA_JUNTOS_MAR30.pdf

May, P. (Abril-Junio, 1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Cambridge*, 11(2), 187-206: Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/4007381?seq=1>

Minaya, C. y otros (2018). *Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora del Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma* (Tesis para optar el grado académico Magíster en Gestión Pública). Universidad ESAN, Perú. Consultado el 21 de abril de 2020. Recuperado de: <https://repositorio.esan.edu.pe//handle/20.500.12640/1551>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, que modifica diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobre JUNTOS. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 20 de setiembre de 2012. Perú.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017). Resolución Ministerial N° 278-2017-MIDIS, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa JUNTOS. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 15 de diciembre de 2017. Perú.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019 a). Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional 2018 (Ejecución de metas físicas y financieras) Resumen Ejecutivo. Unidad Ejecutora 005 – MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de: <https://www.juntos.gob.pe/wp-content/uploads/2019/03/O26-1.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019 b). Resolución Ministerial N° 144-2019-MIDIS, que aprueba la modificación al primer trimestre 2019 del Plan Operativo Institucional del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019 c). Transferencia de Gestión JUNTOS. Tomo 18. Lima, Perú. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/305010/TOMO-18.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019 d). Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a 2030. Borrador completo. Lima, Perú. Recuperado de: http://sdv.midis.gob.pe/Sis_Consulta_PNDIS/archivos/PNDIS-borrador-completo.pdf

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020). *InfoMIDIS*. Recuperado de: <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>

Ministerio de Desarrollo Social (2012). Ley N° 20.595, que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y

crea subsidio al empleo de la mujer. Publicado en el *Diario Oficial*, el 17 de mayo de 2012. Chile.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Chile Seguridades y Oportunidades*. Recuperado de: <http://www.chileseguridadesyoportunidades.gob.cl/>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2012). Guía Metodológica para el Diseño de Programas Regionales de Población. Lima, Perú. Recuperado de: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgpd/herramientas/guia-metodologica-formualacion-PRP.pdf>

Ministerio de Salud (2020). Decreto Supremo N° 008-2020-SA, que declara Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del Covid-19. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 11 de marzo de 2020. Perú.

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020). *Impulsa Perú*. Recuperado de: <http://www.impulsaperu.gob.pe/portal/>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020). *Jóvenes Productivos*. Recuperado de: <http://www.jovenesproductivos.gob.pe/>

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020). *Trabaja Perú*. Recuperado de: <https://www.trabajaperu.gob.pe/>

Monge, A. y otros. (2017). *Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - Resultados finales*. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú. Recuperado de: <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-juntos-resultados-finales/>

Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Perova, E. y Vakis, R. (2010). *El impacto y potencial del Programa Juntos en Perú: evidencia de una evaluación no-experimental*. Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/123456789/3974>

Presidencia de la República de México (1997). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 08 de agosto de 1997. México.

Presidencia del Consejo de Ministros (2004). Decreto Supremo N° 064-2004-PCM, que aprueba el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 08 de setiembre de 2004. Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros (2005). Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 7 de abril del 2005. Perú.

- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Informe Compilatorio: “El Programa JUNTOS, Resultados y Retos”*. Recuperado de: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/pe_8063.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros (2018). Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno al 2021. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 24 de mayo de 2018. Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2020 a). Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 15 de marzo de 2020. Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2020 b). Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del Covid-19. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 15 de marzo de 2020. Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2020 c). Decreto Supremo N° 051-2020-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 27 de marzo de 2020. Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2020 d). Decreto Supremo N° 064-2020-PCM, que prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del Covid-19 y dicta otras medidas. Publicado en *El Peruano Diario Oficial*, el 10 de abril de 2020. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Recuperado de: https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2012). *Memoria Anual 2012*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú. Recuperado de: https://www.juntos.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/MEMORIA-2012_opt.pdf
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2015). *Memoria Institucional 2015*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú. Recuperado de: https://www.juntos.gob.pe/wp-content/uploads/2019/07/MEMORIA-2015_opt.pdf
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2016). Resolución de Dirección Ejecutiva N° 007-2019-MIDIS/PNADP-DE, que aprueba la Directiva N° 02-2016- MIDIS/PNADP-DE “Procesos de Afiliación y Mantenimiento de Padrón de Hogares”.
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2018 a). *Anexo N° 2: Contenidos Mínimos de un Programa Presupuestal 2019 del Programa JUNTOS*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú.
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2018 b). *Memoria Institucional 2018*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú. Recuperado de: <https://www.juntos.gob.pe/wp-content/uploads/2019/11/okMEMORIA-ANUAL-2018-vs3.pdf>

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2019). Resolución de Dirección Ejecutiva N° 007-2019-MIDIS/PNADP-DE, que aprueba nuevas versiones de Procedimientos para la programación y ejecución del proceso de Verificación del Cumplimiento de Corresponsabilidades (VCC).

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (2020). *InfoJUNTOS*. Recuperado de: <http://www2.juntos.gob.pe/infojuntos/>

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres JUNTOS (s.f.). *Programa Presupuestal 0049. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS*. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/no_articulados/0049_prog_apoyo_juntos.pdf

Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo PRONABEC (2020). *Beca 18*. Recuperado de: <https://www.pronabec.gob.pe/beca18/>

Vargas, S. (2011). *Mejorando el diseño e implementación del Programa JUNTOS 2008-2010*. Presidencia del Consejo de Ministros. Lima, Perú.

Yeckting, F. y Villafuerte, D. (2016). *Estudio cualitativo sobre el incentivo monetario del programa JUNTOS al desarrollo de capital humano en el VRAEM*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú. Recuperado de: <http://evidencia.midis.gob.pe/estudio-cualitativo-sobre-el-incentivo-monetario-del-programa-juntos-al-desarrollo-de-capital-humano-en-el-vraem/>

Zárate, P. y otros (2012). *Insumos para una estrategia de egreso del Programa JUNTOS*. CARE-Perú, IEP, 2012 (Doc. de Trabajo, 169. Economía, 53). Lima, Perú. Recuperado de: https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/943/5/zarate_insumosparaunaestrategia.pdf