



Programa de Transferencias Condicionadas JUNTOS Perú: Focalización Geográfica (2005 - 2017)

By Miguel Angel Carpio
Farhan Majid
Sonia Laszlo
Alan Sanchez
Zeljko Janzic



ISID

INSTITUTE FOR THE STUDY
OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT

INSTITUT D'ÉTUDE DU
DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Research to Practice Policy Briefs
PB-2017-06 SP | sonia.laszlo@mcgill.ca

**Programa de transferencias condicionadas JUNTOS Perú: Focalización geográfica
(2005-2017)***

Miguel Ángel Carpio (Universidad de Piura)

Farhan Majid (Rice University)

Sonia Laszlo (McGill University)

Alan Sánchez (Grupo de Análisis para el Desarrollo)

Zeljko Janzic (Pontificia Universidad Católica del Perú)

3 de julio del 2019.

*Este trabajo de investigación ha sido posible gracias a la beca #430-2016-00989 otorgada por el Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá (Canada's Social Sciences and Humanities Research Council). Agradecemos a Javier Escobal, José Gallegos, Juan Manuel García, Elmer Guerrero y Nancy Hidalgo por su apoyo en la ejecución de este estudio, y a Avril Rios por su asistencia de investigación. Autor de correspondencia: Sonia Laszlo, Departamento de Economía, Universidad McGill (sonia.laszlo@mcgill.ca)

1. Introducción

Las transferencias monetarias condicionadas han sido una importante política de combate a la pobreza a nivel global en las últimas décadas a través de incentivos financieros directamente relacionados a inversiones de capital humano (notoriamente educación primaria y secundaria y salud materna e infantil). En Perú, el programa JUNTOS dirigido a familias pobres fue establecido en 2005. Para el 2017 el programa había atendido 693 mil familias en 1305 de los 1943 distritos del país.¹ Fuentes oficiales estiman que 72% de hogares potencialmente beneficiarios habían sido cubiertos por el programa para el 2015.²

Con el fin de seleccionar a sus beneficiarios, JUNTOS implementó un procedimiento de dos etapas. La primera etapa comprendió una focalización geográfica seleccionando los distritos más necesitados. La segunda etapa consistió en seleccionar hogares en los distritos focales. En ambos casos el programa sigue una regla de elegibilidad. Como la mayoría de los programas de combate a la pobreza de gran escala, JUNTOS fue desplegado en diferentes fases. Sin embargo, a pesar del considerable trabajo de evaluación del programa JUNTOS, no hay bajo nuestro conocimiento un documento público que describa en detalle tanto las diferentes fases del programa como los cambios observados en la regla de elegibilidad a lo largo de estas fases. Además, en discusiones con investigadores que han evaluado el programa JUNTOS, hemos notado algunas discrepancias entre los criterios de selección *de jure* y la recepción de beneficios *de facto*. Teniendo esto en cuenta, este reporte tiene dos objetivos: (i) documentar la información disponible sobre las reglas de elegibilidad a nivel distrital (conocidas también como “regla geográfica”); y (ii) usar la información disponible para replicar la regla de elegibilidad usando información que está disponible públicamente.

Un importante desafío para elaborar este reporte fue que la información publicada del programa JUNTOS sobre la regla de elegibilidad no es suficientemente puntual en algunos aspectos importantes, incluyendo las fuentes de información utilizadas, la definición de variables, y las maneras específicas en que la regla fue actualizada con el tiempo. Consecuentemente, replicar la regla geográfica requirió que hiciéramos suposiciones en varios aspectos, que describiremos más adelante.

El resto del documento está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 resume la expansión geográfica de JUNTOS entre el momento de su introducción en 2005 y 2017, la última fecha para la cual tenemos información al momento de escribir este artículo. La sección 3 describe las principales fuentes de información utilizadas para este análisis, incluyendo documentos legislativos concernientes a este programa. La sección 4 describe la regla de elegibilidad inicial y sus cambios a lo largo del tiempo según información públicamente disponible. Cuando lo consideramos apropiado y relevante, describimos las principales limitaciones encontradas en la información disponible. La sección 5 explica conjeturas adicionales requeridas para la aplicación de la regla de elegibilidad y presenta los resultados del ejercicio de reproducción. Esperamos que este reporte sea útil a la

¹ Según información publicada por JUNTOS en su sitio web: <http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/index.html>

² Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS. 2015. “JUNTOS : Memoria Anual”. Gobierno del Perú.

comunidad de investigadores y profesionales interesados en las transferencias condicionadas en general y el programa JUNTOS.

2. Expansión del programa JUNTOS a lo largo del tiempo

De acuerdo a las estadísticas oficiales, el número de distritos beneficiados por JUNTOS hasta 2017 es de 1,305.³ La tabla 2 muestra los distritos incorporados en cada año. El programa comenzó con una fase piloto implementada entre 2005 y el primer cuarto del año 2006 cubriendo distritos en cuatro regiones en la sierra sur principalmente. Posteriormente, se expandió gradualmente a otras regiones de la sierra y la selva amazónica. Desde nuestra perspectiva, la manera particular en que JUNTOS se expandió a lo largo del tiempo y del territorio peruano refleja no solo los criterios de focalización del programa, sino también desafíos logísticos y presupuestales.

Tabla 1. Distritos observados en el marco del programa JUNTOS (2005-2017)

<u>Año de Incorporación</u>	<u>Número de nuevos distritos incorporados</u>
2005	70
2006	251
2007	317
2010	8
2011	54
2012	311
2013	86
2014	45
2015	34
2016	112
2017	17
Total	1305

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Portal de Información del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. "[Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017](#)".

Identificamos tres principales etapas de expansión: 2005-2007 (638 distritos incorporados), 2010 (8 distritos), y 2011-2017 (659 distritos). El primer periodo corresponde a la expansión inicial del programa la cual tuvo lugar en el periodo de transición presidencial entre Toledo y García (2001-2006 y 2006-2011, respectivamente).

³ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Portal de Información del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. "Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017". http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/excel/Hogares_abonados_distrital_2005_2017.xlsx (consultado el 31 de Julio, 2018)

En 2010, el programa incorporó distritos en un área del país afectada por el narcotráfico, comúnmente conocida como el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM).⁴

Tabla 2. Distritos observados en JUNTOS por fase de expansión (2005-2017)

Departamento	Región Geográfica	Número de distritos incorporados		
		2005-2007 (PCM)	2010 (PCM)	2011-2017 (MIDIS)
Apurímac	Sierra – Sur	60	0	22
Ayacucho		69	1	45
Huancavelica		76	2	21
Huánuco		67	0	12
Puno		51	0	57
Cusco		44	3	46
Junín	Sierra – Centro	39	2	43
Pasco		8	0	16
Ancash	Costa	66	0	58
Piura		16	0	33
Cajamarca	Sierra - Norte	77	0	48
La Libertad		42	0	25
Amazonas	Selva	12	0	65
Loreto		11	0	40
San Martín		0	0	54
Ucayali		0	0	14
Total	-	638	8	659

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Portal de Información del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. "[Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017](#)". Regiones geográficas definidos por los autores.

Una tercera fase de expansión coincidió con el periodo presidencial de Humala (2011-2016). Esta expansión fue acompañada por un cambio de liderazgo desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que supervisó la implementación de JUNTOS desde el 2005 hasta el 2012, hacia el nuevamente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). La tabla 2 muestra la expansión del programa durante estas tres fases a nivel regional. Los distritos focalizados son mayormente pobre y rurales.

⁴ Particularmente en 2014, a través del Decreto de urgencia "N ° 094-2009", se otorgó un incentivo económico extraordinario a 9.692 hogares beneficiarios en VRAEM como estímulo por el esfuerzo realizado para garantizar la educación secundaria de sus hijos e hijas: S / 300 por cada niño de 14 años o más que completó el nivel secundario, además, se depositaron otros S / 200 por cada niño que ocupó el tercio superior. Esta información no se incluirá en la réplica de la regla de elegibilidad para 2014 en el sentido de que tiene una naturaleza de focalización más individual que geográfica.

3. Principales fuentes de información

JUNTOS fue inicialmente llamado “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres” por el Decreto Supremo 032-2005-PCM⁵ en abril del 2005. El objetivo era transferir dinero a las familias pobres de áreas rural y urbana bajo la condición de que las familias se comprometieran voluntariamente a utilizar los servicios de salud y educación para asegurar (i) salud preventiva para mujeres embarazadas y niños, y (ii) matriculación escolar. El Decreto Supremo 062-2005-PCM⁶, publicado más tarde el mismo año, otorgó al programa su nombre actual (JUNTOS) e incluyó compromisos adicionales por parte de las familias.

El programa fue inicialmente adscrito al PCM, que controlaba los programas sociales en Perú previo a la creación del MIDIS en el 2012. Cuando el MIDIS fue creado, JUNTOS le fue adjudicado por el Decreto Supremo D.S. 012-2012-MIDIS⁷. Estos decretos legales son referencias importantes ya que explican tanto los objetivos del programa como las zonas geográficas prioritarias. Sin embargo, no incluyen información sobre la regla de elegibilidad.

Para la primera fase de expansión (2005-2007), no hemos encontrado un documento oficial de JUNTOS que describa los criterios de elegibilidad utilizados. Para documentar este proceso hemos usado como principales fuentes de información un documento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, s.f.)⁸ y Linares García (2009).

Para la segunda fase de expansión (2010), la principal fuente de información es la Resolución de Dirección Ejecutiva 043-2010-PCM/PNADP-DE⁹ del PCM. Finalmente, para la tercera fase de expansión (2011-2017), usamos como referencia el Manual de Operaciones (aprobado por la Resolución de Dirección Ejecutiva 39-2011-PCM/PNADP-DE)¹⁰ que provee información específica de los criterios de elegibilidad, el Decreto Supremo 009-2012-MIDIS¹¹ publicado en 2012, y el Plan Operativo y Presupuesto Institucional de 2015 y 2016. La tabla 3 resume las fuentes de información utilizadas para este reporte.

⁵ Diario Oficial El Peruano. 2012. “Modifican diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’ Decreto Supremo No. 012-2012-MIDIS”.

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2005. “Modifican D.S. N° 032-2005-PCM mediante el cual se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres que se denominará ‘JUNTOS’ Decreto Supremo N° 062-2005-PCM”.

⁷ Diario Oficial El Peruano. 2012. “Modifican diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’ Decreto Supremo No. 012-2012-MIDIS”.

⁸ Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’. 2010. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 043-2010-PCM/PNADP-DE para Formalizar la aprobación del "Plan de Intervención Integral del Programa Juntos en el ámbito del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en el Marco del Decreto de Urgencia N° 094-2009”.

⁹ Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’. 2010. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 043-2010-PCM/PNADP-DE para Formalizar la aprobación del "Plan de Intervención Integral del Programa Juntos en el ámbito del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en el Marco del Decreto de Urgencia N° 094-2009”.

¹⁰ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2011. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 039-2011-PCM/PNADP-DE "Aprobación del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’”.

¹¹ Diario Oficial El Peruano. 2012. “Amplian cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria ‘Pensión 65’ y del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres ‘Juntos’ Decreto Supremo No.009-2012-MIDIS”.

Tabla 3. Fuentes de información de los criterios de elegibilidad distrital

	Fuente de información	Descripción
2005-2007	MEF (s.f.)	Documento preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas, incluye una descripción de los criterios de elegibilidad distrital hasta el 2007.
	Linares García (2009)	Documento preparado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), incluye una descripción de los criterios de elegibilidad distrital hasta el 2007.
2010	RE-043-2010-PCM/PNADP-DE DU-N°094-2009 ;	Normas legales, describen la expansión de JUNTOS en la región del VRAEM.
2011-2017	2011 Manual de Operaciones	Incluye una descripción de los criterios de elegibilidad distrital (entre otros aspectos, solamente los distritos con un índice de pobreza sobre el 50% son elegibles)
	N° 009-2012-MIDIS	Normal legal, expande la elegibilidad a distritos con índices de pobreza entre el 40% y el 50%.
	2015 Plan Operativo y Presupuesto Institucional	Incluye una descripción de criterios de elegibilidad distrital.
	2016 Plan Operativo y Presupuesto Institucional	Versión actualizada del Plan Operativo y Presupuesto Institucional del 2015.

Elaborado por los autores.

Finalmente, la tabla 4 describe las principales bases de datos usadas en este documento. Esto será desarrollado en las secciones subsecuentes.

Tabla 4. Principales conjuntos de datos

Numero	Año de publicación	Conjunto de datos	Información principal	Fuente
1	2000	Mapa de pobreza del 2000*	Incluye información distrital de pobreza, acceso a la educación y a infraestructura de salud.	Foncodes
2	No disponible	Mapa de pobreza del 2004(+)	Actualmente no disponible en el sitio web del INEI.	INEI
3	2009	Mapa de pobreza del 2007***	Combina datos del "Censo de Población y Vivienda 2007" y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del 2007.	INEI
4	2010	Mapa de pobreza del 2009**	Combina datos del "Censo de Población y Vivienda 2007" y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del 2009.	INEI
6	2015	Mapa de pobreza del 2013**	Combina datos del "Censo de Población y Vivienda 2007" y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del 2009.	INEI
7	2009	Mapa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años del 2007 **12	Combina datos del "Empadronamiento distrital de Población y Vivienda 2012-2013" del SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares) y de ENAHO del 2012-2013.	INEI
8	1993	Censo de Población y Vivienda of 1993*	-	INEI
9	2005	Censo de Población y Vivienda del 2005*	-	INEI
10	2007	Censo de Población y Vivienda del 2007**	-	INEI
11	2000	II Censo escolar de peso y talla of 1999*	-	Minedu
12	2005	Censo escolar de peso y talla del 2005*	-	Minedu
13	1997	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del 1997*	-	INEI
14	1993	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) del 1993*13	-	Mimdes

* Usado por JUNTOS. ** Usado por los autores. *** Mapa de pobreza disponible en ese momento, pero no utilizado. (+) Se piensa que fue dado de baja para actualizarlo.

¹² Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Dirección Técnica de Demografía y de Indicadores Sociales. 2015. Mapa de Desnutrición Crónica en Niños Menores de cinco años a nivel Provincial y Distrital, 2007.

¹³ Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR). 2001. Censo por la Paz, 2001: situación de la población afectada por la violencia política en el Perú.

4. Regla de selección de JUNTOS a nivel distrital

El principal objetivo de focalizar un programa social es alcanzar las familias pobres viviendo en los distritos más desfavorecidos. Sin embargo, hay otros factores que determinan los distritos o regiones que serán inicialmente seleccionados. Por ejemplo, algunos distritos muy pobres están situados en zonas muy remotas y regiones aisladas. Por el contrario, algunas zonas más accesibles tienen pocos distritos con un alto nivel de pobreza. Ambas situaciones presentan desafíos para la implementación, sean logísticas o presupuestarias. Consecuentemente, la selección inicial priorizó distritos localizados en regiones con una alta concentración de distritos pobres. Más allá de la selección inicial (piloto), la documentación existente no deja en claro si las fases subsecuentes siguieron una priorización específica, excepto por el VRAEM en 2010 cuya inclusión describimos más adelante. Un aspecto importante a tener en cuenta sobre la expansión en esta sección es el hecho de que un distrito permanecerá permanentemente inscrito una vez que ingresa en el programa.

a. Primera expansión de JUNTOS: 2005-2007

Entre 2005 y 2007 el programa incorporó 631 distritos: 110 como parte de la fase piloto (70 en 2005 y 40 en el primer trimestre del 2006), 211 distritos en 2006 (entre el segundo y cuarto trimestre), y 317 en 2007.

Año 2005

En el 2005, los primeros 70 distritos fueron incorporados en el programa como parte de la fase piloto. Para el proceso de selección las siguientes características fueron consideradas (MEF, s.f.; Linares García, 2009): (1) la “brecha total de pobreza”, (2) “desnutrición crónica de niños entre los 6 y 9 años de edad”, (3) el “porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política”, y (4) el “porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Las fuentes de información más recientes en aquel entonces fueron usadas para la construcción de (2), (3) y (4), (ver la Tabla 5 para más detalles)¹⁴. En el caso de la brecha total de pobreza, hay ciertas discrepancias en las fuentes consultadas. Optamos por seguir a MEF (s.f.) y usar el mapa de pobreza del 2000 para calcular la brecha total de pobreza.¹⁵

El siguiente índice de pobreza fue calculado (MEF, s.f., p.11; Linares García, 2009, p.5):

$$Index_{2005} = 0.25 * (fgt12000 + desnutricion1999 + porc_cp + NBI93)$$

Todos los distritos fueron clasificados según el índice de pobreza y los 70 distritos más pobres debieron ser seleccionados como se reporta en la Tabla 6 (selección inicial). Sin embargo, distritos de esos departamentos con menos de 7 distritos pobres (concretamente

¹⁴ El apéndice 2 presenta un resumen detallado para cada año de JUNTOS (2005-2017).

¹⁵ Para la variable “brecha total de pobreza”, Linares García (2009) menciona como Fuente el “Mapa de pobreza FONCODES” del 2000, mientras que MEF (s.f.) menciona como fuente el “Mapa de Pobreza MEF” del 2001. Dado que el Mapa de Pobreza de FONCODES calcula la pobreza según la cantidad de necesidades insatisfechas sin incorporar información sobre la pobreza monetaria requerida para calcular la brecha de pobreza, pensamos que se trata de un error tipográfico en Linares García.

de Junín y la Libertad) fueron excluidos y reemplazados por distritos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica (selección final) (ver MEF, s.f.; Linares García, 2009).

Tabla 5. Variables usadas para la focalización geográfica en 2005

Numero	Criterio	Conjunto de datos usados para el cálculo.	Fuente	Etiqueta
1	Brecha total de pobreza	Mapa de pobreza, 2000*	Foncodes	fgt12000
2	Desnutrición crónica de niños entre 6 y 9 años de edad.	II Censo escolar de peso y talla, 1999* ¹⁶	Minedu	malnutrition1999
3	Porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política.	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)*	Mimdes	porc_cp
4	Porcentaje de hogares son dos o más necesidades básicas insatisfechas (NBI).	Censo de Población y Vivienda 1993* ¹⁷	INEI	NBI93

*Usado por JUNTOS.

Elaborado por los autores.

Tabla 6. Cantidad de distritos seleccionados por departamento 2005

Departamento	Selección inicial	Selección final	Diferencia
Apurímac	12	13	1
Ayacucho	24	26	2
Huancavelica	18	19	1
Huánuco	12	12	0
Junín	2	0	-2
La Libertad	2	0	-2
Total	70	70	0

Fuente: Linares García (2009).

¹⁶ Ministerio de Educación (MINEDU); Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2000. Nutrición y Retardo en el Crecimiento Resultados del II Censo Nacional de Talla en Escolares 1999.

¹⁷ Sistema de Consulta de Datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). S.f. Censos Nacionales 1993 IX de Población y IV de Vivienda.

Año 2006

En el primer trimestre del 2006, 40 distritos fueron incorporados en la segunda y última etapa de la fase piloto en julio del 2006. (La fase piloto fue completada durante el periodo presidencial de Toledo que finalizó en julio del 2006). La regla de selección del 2006 incluyó una variable adicional para privilegiar 40 distritos en extrema pobreza que de otro modo habrían sido discriminados (MEF, s.f., p. 12; Linares García, 2009, p. 6). El nuevo índice de pobreza utilizado para la focalización geográfica se describe a continuación:

$$Index_{2006} = 0.2 * (fgt193 + desnutrición1999 + porc_cp + NBI93 + extrema93)$$

Ver la Tabla 7 para las fuentes de información usadas por JUNTOS. Vale la pena mencionar que ni MEF (s.f.) ni Linares García (2009) mencionan las fuentes de “índice de pobreza extrema utilizado por el algoritmo”. Suponemos que los cálculos se basan en el “índice de pobreza extrema” mencionado en el reporte de MEF (*Transparencia fiscal-informe especial*, Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.)¹⁸.

Tabla 7. Variables usadas para la focalización geográfica en 2006*

Numero	Criterio	Conjunto de datos usados para el cálculo	Fuente	Etiqueta
1	Brecha total de pobreza	Mapa de pobreza, 2000	Foncodes	fgt12000
2	Desnutrición crónica de niños entre 6 y 9 años de edad	II Censo escolar de peso y talla, 1999*	Minedu	desnutrición1999
3	Porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política.	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	Mimdes	porc_cp
4	Porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Censo de Población y Vivienda 1993	INEI	NBI93
5	Índice de pobreza extrema	ENAH0 1997 ¹⁹ ; Censo de Población y Vivienda 1993 y Proyección de población del 2001 ^{**20}	INEI	extrema93

*Usado por JUNTOS. **Usado por los autores.

¹⁸ Ver Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). S.f. Boletín Transparencia Fiscal – Informe especial No. 5: Pobreza, Medición, evolución y déficit de Consumo.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 1998. "Medición de Niveles de Vida y Pobreza, 1997", Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida.

²⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Institut de Recherche pour le Développement. 2002. La Pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0500/Libro.pdf (última consulta Agosto 28, 2018).

Siguiendo esta regla, 40 nuevos distritos localizados en Apurímac, Ayacucho, y Huánuco se sumaron a los 70 distritos seleccionados en la fase piloto del 2005. Además, usando la misma regla (MEF, s.f.; Linares García, 2009), entre el segundo y el tercer trimestre del 2006, el programa agregó 211 distritos localizados en Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ancash, Cajamarca, Junín, La Libertad y Puno. De acuerdo con MEF (s.f.), el criterio de no intervención en departamentos con muy poca prioridad fue mantenido durante el 2006. A pesar de que no se menciona explícitamente que la regla de 7 distritos se mantuvo, el hecho de que haya una región con 7 distritos seleccionados (Junín) y ninguna región con menos de 7 distritos sugiere que éste fue el caso. Ver Tabla 8 para más detalle.

Tabla 8. Cantidad de distritos seleccionados por departamento (2006)

Departamento	2006 (Piloto)	2006
Apurímac	11	32
Ayacucho	8	16
Huancavelica	10	36
Huánuco	11	31
Ancash	0	14
Cajamarca	0	22
Junín	0	7
La Libertad	0	17
Puno	0	36
Total	40	211

Fuente: JUNTOS

Año 2007

En 2007, 317 distritos adicionales fueron seleccionados como se explica a continuación. Primero, algunas variables fueron actualizadas gracias a los datos arrojados por el nuevo censo y la publicación de los nuevos mapas de pobreza. Según el MEF (s.f., p.12) y Linares García (2009, p.7-8) los indicadores económicos de la pobreza (“brecha total de pobreza” e “índice de pobreza extrema” contruidos con datos de 1993 y 1997, respectivamente) fueron reemplazados por aquellos del mapa de pobreza 2004 del INEI (“incidencia de pobreza monetaria (FGT(0))” y “severidad de la pobreza monetaria (FGT(1))”). Una limitación clave es que este mapa no está públicamente disponible, es un aspecto que será tratado en la Sección 5.

Además, la información de “desnutrición crónica” del Censo Escolar 1999 fue actualizada con información del Censo Escolar 2005 (llevado a cabo por el Ministerio de Educación). Finalmente, el promedio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) del censo 1993 fue actualizado con el Censo de Población del 2005 (INEI).

De este modo, las siguientes cinco variables fueron consideradas: incidencia de pobreza monetaria, desnutrición crónica de niños de 6 a 9 años de edad, porcentaje de centros

poblados altamente afectados por la violencia política, promedio de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y severidad de la pobreza monetaria. Ver la Tabla 9 para más detalles.

Tabla 9. Variables usadas para la focalización geográfica en el 2007*

Numero	Criterio	Conjunto de datos usados para el cálculo	Fuente	Etiqueta
1	Incidencia de pobreza monetaria	Mapa de pobreza, 2004	INEI	incidencia2005
2	Desnutrición crónica de niños entre 6 y 9 años de edad	Censo escolar de peso y talla, 2005 ²¹	Minedu	desnutricion2005
3	Porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política	Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR)	Mimdes	porc_cp
4	Promedio de necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Censo de Población y Vivienda, 2005	INEI	avnbi05inei
5	Severidad de pobreza monetaria	Mapa de pobreza, 2004	INEI	severidad2005

*Usado por JUNTOS.

Segundo, la medida utilizada para el índice de pobreza para identificar distritos prioritarios cambió de la siguiente manera:

$$Index_{2007} = 0.1 * incidencia2005 + 0.3 * desnutrición2005 + \frac{1}{3} * porc_cp + \frac{1}{6} * avnbi05inei + 0.1 * severidad2005$$

Es pertinente mencionar que ninguna de nuestras principales fuentes de información (Linares Garcia 2009, MEF n.d.) especifica la razón de este cambio. Por lo tanto, lo tomamos como dado.

²¹ Ministerio de Educación (MINEDU) – Estadística de Calidad Educativa (ESCALE). III Censo Nacional de Talla en Escolares 2005.

Basándose en este nuevo índice de pobreza, todos los distritos que no estaban previamente inscritos en el programa fueron clasificados y los distritos más pobres seleccionados. La Tabla 10 resume los departamentos cubiertos por JUNTOS en el 2007 según información oficial (MIDIS, s.f.), así como en años anteriores en lo que llamamos la primera fase de expansión.

Tabla 10. Expansión distrital entre 2005 y 2007

Departamentos	2005 (Piloto)	2006 (Piloto)	2006	2007
Apurímac	13	11	32	4
Ayacucho	26	8	16	19
Huancavelica	19	10	36	11
Huánuco	12	11	31	13
Ancash	0	0	14	52
Cajamarca	0	0	22	55
Junín	0	0	7	32
La Libertad	0	0	17	25
Puno	0	0	36	15
Amazonas	0	0	0	12
Cusco	0	0	0	44
Loreto	0	0	0	11
Pasco	0	0	0	8
Piura	0	0	0	16
San Martín	0	0	0	0
Ucayali	0	0	0	0
Total	70	40	211	317

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Portal de Información del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. "[Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017](#)".

b. Segunda expansión de JUNTOS: 2010

En el 2010, la Resolución de Dirección Ejecutiva RE-043-2010-PCM/PNADP-DE²² fue publicada en el marco del Decreto de Urgencia N° 094-2009²³ emitido por la PCM. Este decreto fue una respuesta a las amenazas contra la paz y la seguridad de parte del narcotráfico, el terrorismo y otras "actividades ilícitas". El objetivo era limitar el rol de la pobreza en la inseguridad mediante la provisión de programas públicos (como JUNTOS). Se incorporaron los distritos de localizados en el área del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Son cuatro departamentos que integran el VRAEM: Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Junín. Para este año, solamente ocho distritos fueron seleccionados: Ayna (Ayacucho); Kimbiri, Vilcabamba, Pichari (Cusco); Pampas, Ñahumpuquio (Huancavelica); Mazamari y Pangoa (Junín).

²² Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2010. Resolución de Dirección Ejecutiva N° 043-2010-PCM/PNADP-DE para Formalizar la aprobación del "Plan de Intervención Integral del Programa Juntos en el ámbito del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en el Marco del Decreto de Urgencia N° 094-2009".

²³ Presidencia del Consejo de Ministros. 2009. Decreto de Urgencia que aprueba las disposiciones iniciales para viabilizar y facilitar la intervención integral de los Programas Sociales y otras Entidades en la Zona del VRAE, Decreto de Urgencia N° 094-2009.

c. Tercera expansión de JUNTOS: 2011-2017

Entre el 2011 y el 2017, 659 distritos fueron incorporados en el programa. En el año 2011, identificamos un documento oficial que menciona la regla de elegibilidad utilizada, el cual menciona, entre otros aspectos, que únicamente son elegibles los distritos con un índice de pobreza mayor al 50%. En el año 2012, sin embargo, el programa expandió la elegibilidad a distritos con un índice de pobreza entre 40% y 50%. Esto facilitaba la incorporación al programa de nuevas regiones. Por otro lado, en 2016 identificamos un documento oficial que es una versión actualizada de un documento publicado en 2015. Reporta la regla de elegibilidad tomada en cuenta, que entre otros aspectos utiliza el mismo umbral de pobreza que en 2012. Sin embargo, también incorpora algunos nuevos lineamientos del MIDIS. Por lo tanto, consideramos el periodo 2015-2017 como una nueva fase dentro de la tercera expansión.

Año 2011

En el 2011, una regla de elegibilidad actualizada fue publicada en la Resolución de Dirección Ejecutiva “N° 39-2011-PCM/PNADP-DE”. Según esta regla, los siguientes cuatro criterios fueron considerados secuencialmente (la transcripción es literal):

- i. Por distrito, mediante la estimación del Índice Ponderado Geográfico a nivel distrital:
 - ✓ Índice de pobreza.
 - ✓ Tasa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años.
 - ✓ Índice de número de niños menores de tres años.
- ii. Dentro de la lista prioritaria de distritos de la “Estrategia Nacional CRECER”, principalmente en áreas rurales.
- iii. Con más del 50% de su población en situación de pobreza.
- iv. Para un distrito seleccionado, se identifican centros poblados que están dentro de áreas de influencia de establecimientos de salud e instituciones educativas.

Respecto a estos criterios, se presentan una serie de dificultades para su cálculo. Por un lado, la resolución no menciona de que año data la información considerada. Se presume que debe basarse en datos disponibles a partir de ese momento (ver Tabla 11). Por otro lado, el criterio (iv) es muy general y no provee suficiente información para entender cómo fue implementado. En cuanto al criterio (iii), no hay información adicional sobre la definición de los índices utilizados, ni sobre los ponderadores. Analizamos estos aspectos en la Sección 5.

Tabla 11. Variables usadas para la focalización geográfica en 2011

Numero	Criterio	Conjunto de datos usados para el calculo	Fuente	Etiqueta
1	Índice de pobreza monetaria *	Mapa de pobreza, 2009** ²⁴	INEI	incidence2009
2	Desnutrición crónica en niños menores de 5 años*	Mapa de desnutrición crónica en niños menores de 5 años, 2007**	INEI	malnut5years
3	Índice total de niños menores de 3 años*	Censo de Población y Vivienda, 2007**	INEI	indexchildren3

*Usado por JUNTOS. **Usado por los autores.

Bajo esta regla, JUNTOS selecciono 54 distritos adicionales localizados en Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Pasco durante este año.

Años 2012-2014

De acuerdo con el Decreto Supremo “N° 009-2012-MIDIS”, la regla de elegibilidad fue expandida para incluir distritos con índices de pobreza entre el 40% y 50% e incorporar así más de cien mil hogares en condiciones de pobreza en áreas rurales.

Según información oficial, la Tabla 12 presenta la cantidad de distritos adicionales inscritos en el programa JUNTOS entre los años 2011 y 2014, clasificados por departamento. Es importante destacar que no queda claro si la regla de selección aplicada desde el 2012 fue equivalente a la regla aplicada en 2011 y modificada únicamente para reemplazar el umbral de pobreza del 50% por el de 40% en el criterio (iii), o si hubo actualizaciones adicionales a la regla de elegibilidad. Esto tiene implicaciones para la reproducción de la regla como se explica posteriormente. Por ejemplo, si tomamos en cuenta el umbral de pobreza del 50% en lugar del 40%, los índices de éxito en términos de reproducción de la regla decrecen del 90% al 67% para este año.

²⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Dirección Técnica de Demografía y de Indicadores Sociales. 2010. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009 El Enfoque de la Pobreza Monetaria.

Tabla 12. Distritos adicionales cubiertos entre el 2011 y 2014

Departamentos	2011	2012	2013	2014
Ancash	0	51	0	0
Cajamarca	0	41	0	0
Cusco	0	36	4	0
Junín	0	36	0	0
Loreto	0	33	4	0
Puno	0	32	21	0
Piura	0	28	0	0
La Libertad	0	21	0	0
Pasco	1	14	0	0
Amazonas	0	10	45	0
Huánuco	0	6	0	0
Huancavelica	11	2	2	0
Ayacucho	24	1	10	0
San Martín	0	0	0	45
Apurímac	18	0	0	0
Arequipa	0	0	0	0
Lambayeque	0	0	0	0
Ucayali	0	0	0	0
Lima	0	0	0	0
Madre de Dios	0	0	0	0
Tacna	0	0	0	0
Total	54	311	86	45

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Portal de Información del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. "[Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017](#)".

Dado la incertidumbre de la regla de selección explicada más arriba, partimos del supuesto que la regla de selección del 2011 se sigue aplicando durante 2012, 2013 y 2014 modificando únicamente el umbral de pobreza. Al mismo tiempo, excluimos también los criterios de la "Estrategia Nacional CRECER" de este ejercicio de reproducción por dos razones: primero, no se menciona en el Decreto Supremo "N° 009-2012-MIDIS", y segundo, obtenemos mejores resultados de reproducción al excluirlo.

En 2013 y 2014, 86 y 45 distritos fueron incluidos respectivamente. En estos años, los distritos beneficiados están principalmente localizados en los departamentos de la Selva, y en menor extensión en la Sierra. Antes de usar el índice de ponderación geográfica, utilizamos únicamente los de los departamentos cubiertos por JUNTOS.

Años 2015-2017

En 2015, en la Resolución Ministerial N° 260-2015 MIDIS se publicó el Plan Operativo Institucional (POI) 2016, que es a su vez una versión renovada del POI 2015 del MIDIS. Esta regla considera los siguientes dos criterios:

- i. Basándose en el mapa de pobreza, los distritos rurales con tasas de pobreza iguales o mayores al 40% son elegibles.

- ii. Otros criterios adicionales son empleados, los que están asociados a los objetivos específicos del Programa y a los lineamientos del MIDIS para asistir a la población en proceso de inclusión, entre ellos se incluyen los “Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a reducir la desnutrición crónica infantil en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social”²⁵.

El POI no especifica de qué año deriva el primer criterio. Presuntamente, se basó en los datos más recientes disponibles en ese momento (mapa de pobreza del 2013 del INEI). Asimismo, no queda claro a qué se refieren los “objetivos específicos”, o la manera en que se incluyeron los distritos prioritarios en el segundo criterio. Apoyándose en información oficial, la Tabla 13 resume los departamentos cubiertos por JUNTOS desde el 2015 hasta el 2017.

Tabla 13. Distritos adicionalmente cubiertos entre el 2015 y el 2017

Departamentos	2015	2016	2017
Ancash	0	7	0
Cajamarca	0	7	0
Cusco	2	4	0
Junín	0	4	3
Loreto	2	0	1
Puno	1	3	0
Piura	0	5	0
La Libertad	0	4	0
Pasco	0	1	0
Amazonas	1	9	0
Huánuco	0	6	0
Huancavelica	2	4	0
Ayacucho	4	6	0
San Martín	0	7	2
Apurímac	1	3	0
Arequipa	19	6	0
Lambayeque	1	4	0
Ucayali	1	7	6
Lima	0	8	3
Madre de Dios	0	7	2
Tacna	0	10	0
Total	34	112	17

Fuente: MIDIS

²⁵ Básicamente, es una lista de distritos prioritarios para la intervención con el propósito de reducir los altos índices de desnutrición crónica. Fue publicado en la Directiva “N° 004-2012-MIDIS” a través de la Resolución Ministerial “N° 231-2012-MIDIS”.

5. Resultados de replicabilidad

Esta sección informa los resultados de replicabilidad para la primera (2005-2007) y tercera fases de expansión (2011-2017). La segunda fase de expansión (2010) no se incluye en este ejercicio porque los distritos fueron seleccionados bajo un Decreto de Urgencia –medida extraordinaria y concreta- para intervenir en un área específica (VRAEM) particularmente afectada por el terrorismo y el narcotráfico. Como se mencionó en la sección 4, a pesar de que la regla de selección no hace mención de una priorización departamental, deducimos que hubo prioridades en este sentido durante cada año²⁶. Asumimos que los departamentos priorizados por el programa en un año determinado son los que efectivamente JUNTOS consideró en dicho año según información oficial (ver Tabla 14).

**Tabla 14. Departamentos prioritarios
(2005-2017)**

Año	Departamento
2005 (piloto) 2006 (piloto)	Apurímac, Huánuco, Ayacucho and Huancavelica.
2006	Apurímac, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica, Ancash, Cajamarca, Junín, La Libertad and Puno.
2007	Apurímac, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica, Ancash, Cajamarca, Junín, La Libertad, Puno, Amazonas, Cusco, Loreto, Pasco, Piura, San Martín and Ucayali.
2010	Apurímac, Huancavelica, Cusco and Junín.
2011	Apurímac, Huancavelica and Ayacucho.
2012	Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín, Loreto, La Libertad, Pasco, Piura and Puno.
2013	Amazonas, Puno, Ayacucho, Cusco, Huancavelica and Loreto.
2014	San Martín
2015 2016 2017	No se considera priorización porque estos años incluyen la mayoría de los departamentos cubiertos por JUNTOS.

Elaborado por los autores.

I) Primera expansión de JUNTOS (2005-2007)

Siguiendo el análisis anterior, esta sub-sección indica las tasas de éxito del ejercicio de replicabilidad para la primera fase de expansión. Ver Tabla 15 y Tabla 16 (a nivel departamental) para más detalle.

²⁶ De otro modo, obtendríamos índices de éxito muy bajos (en algunos casos, se reducirían a menos de la mitad).

Tabla 15. Resultados de replicabilidad para la primera fase de expansión (2005-2007)

Año	Tasa de éxito
I. 2005 (piloto)	87%
II. 2006	
a) Primera parte (piloto)	98%
b) Segunda parte	90%
III. 2007	91%
Total	91%

Elaborado por los autores.

Tabla 16. Resultados de replicabilidad para la primera fase de expansión a nivel departamental (2005-2007)

Departamento	Distritos en la lista oficial y en la lista de replicabilidad (A)	Distritos en la lista oficial únicamente (B)	Distritos en la lista de replicabilidad únicamente (C)	Distritos en la lista oficial (D=A+B)	Distritos en la lista de replicabilidad (E=A+C)	Tasa de éxito (A/D)
Ancash	64	2	5	66	69	97%
Apurímac	54	6	3	60	57	90%
Ayacucho	62	7	8	69	70	90%
Cajamarca	72	5	7	77	79	94%
Huancavelica	69	7	6	76	75	91%
Huánuco	46	21	7	67	53	69%
Junín	37	2	2	39	39	95%
La Libertad	37	5	5	42	42	88%
Puno	49	1	2	50	51	98%
Amazonas	12	0	3	12	15	100%
Loreto	7	4	0	11	7	64%
Ucayali	0	0	5	0	5	-
Piura	16	0	0	16	16	100%
San Martín	0	0	5	0	5	-
Cusco	44	0	2	44	46	100%
Pasco	8	0	0	8	8	100%
Total	577	60	60	637	637	91%

Elaborado por los autores.

La Tabla 16 muestra variaciones considerables en cuanto al éxito de replicar la expansión distrital en la primera fase de expansión. En promedio, la tasa de éxito es de 91%. Para Ucayali y San Martín, esto puede explicarse por el límite mínimo de 7 distritos. La replicabilidad tuvo menores índices de éxito en Huánuco y Loreto.

II) Tercera expansión de JUNTOS (2011-2017)

2011-2014

Como ya se mencionó, la información disponible para emprender el ejercicio de replicabilidad en la tercera fase del programa, tiene cinco limitantes importantes. Primero, no sabemos si la regla de elegibilidad reportada en el Manual Operativo 2011 del programa JUNTOS fue aplicada durante el periodo que va del 2012 al 2014. Presumimos que este es el caso. Segundo, las variables usadas para calcular los índices de ponderación geográfica, así como los ponderadores, no son conocidas. Suponemos que el índice toma en cuenta medidas ponderadores iguales para cada variable como se indica a continuación:

$$Index_{2011} = \frac{1}{3} * (incidencia2009 + desnut5años + indiceniños3)$$

Tercero, no tenemos documentación que demuestre la manera en que se aplicaron los criterios consecutivos mencionados arriba²⁷. Conjeturamos que son de la siguiente manera:

- 1) Selección de tres departamentos donde JUNTOS intervino en 2011: Ayacucho, Apurímac y Huancavelica (Excluimos el distrito de Pasco porque fue beneficiario únicamente en este año).
- 2) Selección de todos los distritos con niveles de pobreza arriba del 50% y que están considerados en la lista de la “Estrategia Nacional CRECER”²⁸.
- 3) Priorización de los primeros 54 distritos según el índice de ponderación geográfica.

Cuarto, se reporta un cuarto criterio (iv), pero éste no puede ser replicado basándose en información disponible. Quinto, ninguno de los informes técnicos hace mención de la manera en que se construye la variable “índice total de niños menores de tres años”. Para esta parte, contamos el número total de niños menores de tres años por hogar del “Censo de Población y Vivienda, 2007” colapsado a nivel departamental de la siguiente manera:

$$Indexniños3 = \frac{CpHH_i}{D_i}$$

Donde $CpHH_i$ es el número total de niños menores de 3 años por hogar a nivel distrital i y D_i es el departamento donde se encuentra el *distrito* _{i} ²⁹. De acuerdo con los supuestos mencionados, esta sub-sección reporta los índices de éxito del ejercicio de replicabilidad

²⁷ Ver también la Resolución de Dirección Ejecutiva “N° 050-2010-PCM/PNADP-DE” y el Plan Operativo Institucional 2010 de la PCM.

²⁸ Tomando en cuenta un umbral de pobreza del 40%, los índices de éxito en términos de replicabilidad se reducen del 88.9% al 87%. Esta variante se debe a que consideramos la lista de la “Estrategia Nacional CRECER”.

²⁹ Obtenemos resultados similares al usar otras metodologías para *indexniños3*.

para la tercera fase de expansión. Ver tabla 17 y Tabla 18 (a nivel departamental) para más detalle.

Tabla 17. Resultados de replicabilidad para la tercera fase de expansión (2011-2014)

Año	Tasa de éxito
I. 2011	88.9%
II. 2012	90.4%
III. 2013	59.3%
IV. 2014	91.1%
Total	84.9%

Elaborado por los autores.

Tabla 18. Resultados de replicabilidad para la tercera fase de expansión a nivel departamental (2011-2014)

Departamento	Distritos en la lista oficial y en la lista de replicabilidad (A)	Distritos en la lista oficial únicamente (B)	Distritos en la lista de replicabilidad únicamente (C)	Distritos en la lista oficial (D=A+B)	Distritos en la lista de replicabilidad (E=A+C)	Tasa de éxito (A/D)
Ancash	46	5	0	51	46	90.2%
Apurímac	14	4	0	18	14	77.8%
Cajamarca	39	2	0	41	39	95.1%
Cusco	36	4	13	40	49	90.0%
Junín	36	0	0	36	36	100.0%
Amazonas	43	12	18	55	61	78.2%
La Libertad	18	3	0	21	18	85.7%
Loreto	33	4	6	37	39	89.2%
Huánuco	0	6	0	6	0	0.0%
Pasco	14	1	0	15	14	93.3%
Piura	27	1	0	28	27	96.4%
Huancayo	0	0	0	0	0	-
Huancavelica	13	2	2	15	15	86.7%
Puno	32	21	24	53	56	60.4%
Ayacucho	29	6	8	35	37	82.9%
San Martín	41	4	4	45	45	91.1%
Total	421	75	75	496	496	84.9%

Elaborado por los autores.

La tabla 18 muestra los índices de éxito de replicabilidad de la tercera fase de expansión, a pesar de alcanzar índices del 85%, es menor comparado con la primera fase de expansión. No es sorprendente dadas las limitaciones ya mencionadas.

2015-2017

Como se expone en la sección 4, notamos importantes limitaciones de la regla de selección para este periodo. En este sentido, suponemos lo siguiente:

- 1) Basándose en el mapa de pobreza 2013 del INEI, los distritos rurales con niveles de pobreza del igual o mayor al 40% son elegibles.
- 2) Los distritos que están en la lista de prioridad publicada por la Directiva “004-2012-MIDIS” son también elegibles.

De acuerdo con los supuestos recientemente mencionados, la Tabla 19 muestra los índices de éxito para este periodo. Excluimos el año 2017 porque es muy reciente.

Tabla 19. Resultados de replicabilidad para la tercera fase de expansión (2015-2016)

Año	Tasa de éxito
2015	59%
2016	31%
Total	45%

Elaborado por los autores.

REFERENCIAS

Diario Oficial El Peruano. 2012. "Modifican diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS' Decreto Supremo No. 012-2012-MIDIS". Normas Legales. Lima, septiembre 20, 2012. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-diversos-articulos-del-decreto-supremo-n-032-2005-decreto-supremo-n-012-2012-midis-843856-3/> (last accessed Aug 23 2018).

Diario Oficial El Peruano. 2012. "Amplían cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "Juntos" Decreto Supremo No.009-2012-MIDIS". Normas Legales. Lima, July 6, 2012. <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9810-009-2012-midis> (last accessed Aug 23 2018).

Dias, Ramon, Ludwig Huber, Oscar Madalenagoitia, Raphael Saldana, Carolina Trivelli, Rosana Vargas, and Ximena Salazar. 2009. Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco. CIES : Lima, Peru.

Hidalgo Romero, Ivan. 2008. Analisis de la implementacion del programa JUNTOS en relacion a los servicios de salud y educaciopn en los distritos de extrema pobreza Apurimac 2005-2007. Master's thesis. Universidad Carlos III de Madrid Instituto de Gobierno

Hidalgo Romero, Ivan. 2012. Influencia del Programa JUNTOS : Impacto en la disminucion de la pobreza del programa nacional de apoyo directo a los mas pobres en su ambito de intervencion (2005-2009) Ivan Hidalgo Romero eds : Lima, Peru.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Sistema de Consulta de Datos. n.d. Censos Nacionales 1993 IX de Población y IV de Vivienda. <http://censos.inei.gob.pe/censos1993/redatam/> (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 1998. "Medición de Niveles de Vida y Pobreza, 1997", Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0073/INDICE.htm> (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); Institut de Recherche pour le Développement. 2002. La Pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0500/Libro.pdf (last accessed Aug 28 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Sistema de Consulta de Datos. n.d. Censos Nacionales 2005 X de Población y V de Vivienda. <http://censos.inei.gob.pe/Censos2005/redatam/> (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Sistema de Consulta de Resultados Censales. n.d. Censos Nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda. <http://censos.inei.gob.pe/cpv2007/tabulados/> (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2009. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0911/index.htm (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Dirección Técnica de Demografía y de Indicadores Sociales. 2010. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009 El Enfoque de la Pobreza Monetaria. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Dirección Técnica de Demografía y de Indicadores Sociales. 2015. Mapa de Desnutrición Crónica en Niños Menores de cinco años a nivel Provincial y Distrital, 2007. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0881/libro.pdf (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). 2015. Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/index.html (last accessed Aug 24 2018).

Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI). 2015. Síntesis Estadística. INEI : Lima, Perú.

JUNTOS en el Ámbito del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en el Marco del Decreto de Urgencia No. 094-2009”. http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/2_19072010184441.pdf (last accessed Aug 23 2018).

Linares Garcia, Ivet del Rocio. 2009. “Descripción y diagnóstico de los instrumentos y procesos vigentes de focalización y registro de beneficiarios del programa JUNTOS” in Banco Interamericano de Desarrollo Algunas consultorias realizadas para el programa de apoyo directo a los más pobres “JUNTOS”: IDB, Washington, DC.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’ - Portal de Información. n.d. <http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/index.html> (last accessed Aug 27 2018).

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’ - Portal de Información. n.d. “Hogares abonados a nivel distrital 2005-2017”.

[http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/excel/Hogares abonados distrital 2005 2017.xlsx](http://www.juntos.gob.pe/infojuntos/excel/Hogares_abonados_distrital_2005_2017.xlsx)
(last accessed Aug 27 2018).

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). 2015. Memoria Anual 2014.
[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Memoria Anual 2014.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Memoria_Anual_2014.pdf) (last accessed Aug 27 2018).

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). 2015. Resumen Ejecutivo Proyecto de Plan Operativo Institucional 2016. Resolución Ministerial N° 260-2015-MIDIS.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). n.d. Boletín Transparencia Fiscal – Informe especial No. 5: Pobreza, Medición, evolución y déficit de Consumo.
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Pobreza Medic Evol Def consumo.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Pobreza_Medic_Evol_Def_consumo.pdf) (last accessed Aug 2 2018).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2005. “Modifican D.S. N° 032-2005-PCM mediante el cual se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres que se denominará “JUNTOS” DECRETO SUPREMO N° 062-2005-PCM”.
<https://www.mef.gob.pe/en/por-instrumento/decreto-supremo/6053-d-s-n-062-2005-pcm/file> (last accessed Aug 23 2018).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2008. Nota técnica sobre el programa JUNTOS (documento preliminar).
[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Nota tecnica sobre JUNTO S.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Nota_tecnica_sobre_JUNTO_S.pdf) (last accessed Aug 27 2018).

Ministerio de Educación (MINEDU); Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2000. Nutrición y Retardo en el Crecimiento Resultados del II Censo Nacional de Talla en Escolares 1999.
<http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/359/194.%20Nutrici%C3%B3n%20y%20retardo%20en%20el%20crecimiento.%20Resultados%20del%20II%20Censo%20Nacional%20de%20Talla%20en%20Escolares%201999.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last accessed Aug 24 2018).

Ministerio de Educación (MINEDU) – Estadística de Calidad Educativa (ESCALE). n.d. III Censo Nacional de Talla en Escolares 2005.
http://escale.minedu.gob.pe/censo-talla/-/document_library_display/p4xO/view/477616
(inaccessible file: Aug 24 2018).

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR). 2001. Censo por la Paz, 2001: situación de la población afectada por la violencia política en el Perú. Lima: Promudeh, PAR.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) – Dirección de Promoción de Cultura de Paz. 2007. Censo por la Paz 2006: Resultados Generales.
<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/80.pdf> (last accessed Aug 28 2018).

Observatorio de Seguridad Alimentaria. n.d. “Estrategia Nacional Crecer”.
<http://www.observatorioseguridadalimentaria.org/estrategia-nacional-crecer> (last accessed Aug 27 2018).

Perova, Elizaveta, and Renos Vakis. 2011. “Más tiempo en el Programa, Mejores resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS en el Perú” World Bank document.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2009. “Decreto de Urgencia que aprueba las disposiciones iniciales para viabilizar y facilitar la intervención integral de los Programas Sociales y otras Entidades en la Zona del VRAE, Decreto de Urgencia N° 094-2009”.
<https://www.mef.gob.pe/es/normatividad/por-temas/social/6708-d-u-n-094-2009-2/file> (last accessed Aug 27 2018).

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2010. (Resolución de Dirección Ejecutiva N° 043-2010-PCM/PNADP-DE para formalizar la aprobación del “Plan de Intervención Integral del Programa Juntos en el ámbito del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) en el Marco del Decreto de Urgencia N° 094-2009”).

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2010. (Resolución de Dirección Ejecutiva N° 050-2010-PCM/PNADP-DE) “Directiva de los Procesos de Focalización y Recertificación”. Lima, Aug 20th 2010.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). 2011. (Resolución de Dirección Ejecutiva N° 039-2011-PCM/PNADP-DE) “Aprobación del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’”. Lima, Jul 21st 2011.
http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/39_Manual_de_Operaciones_2011_2013.pdf (last accessed Aug 27 2018).

Presidencia de Ministros; Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres ‘JUNTOS’. 2011. Manual de Operaciones 2011.
http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/RDE-023.pdf (last accessed Aug 23 2018).

Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “JUNTOS”. n.d. “Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, Decreto Supremo N° 032-2005-PCM”
http://www.juntos.gob.pe/docs/n_origen/DS-032-2005-PCM.pdf (last accessed Aug 23 2018).

Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “JUNTOS” - Unidad Gerencial de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación. 2010. “Plan de Intervención Integral del Programa

Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. 2015. Resumen Ejecutivo Plan Operativo y Presupuesto Institucional Reformulado 2015. http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/PLAN%20OPERATIVO%20REFORMULADO%20A%20JUNIO_2015.pdf (last accessed Aug 23 2018).

Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres 'JUNTOS'. 2015. Resumen Ejecutivo Proyecto de Plan Operativo Institucional 2016. http://www.juntos.gob.pe/docs/Portal_transparencia/POI_%202016.pdf (last accessed Aug 23 2018).

Viceministro de Políticas y Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). 2012. (Directiva N° 004-2012-MIDIS) "Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientadas a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social". http://www.midis.gob.pe/index.php/es/acceso-a-la-informacion-publica/cat_view/18-transparencia/20-planeamiento-y-organizacion/55-directivas-aprobadas-con-rm?limit=10&order=newest&dir=ASC&limitstart=0 (last accessed Aug 27 2018).

Apéndice 1.

Lista de acrónimos

JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres
INEI	Instituto Nacional de Estadística y Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (ahora MIMP: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables)
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PAR	Programa de Apoyo al Repoblamiento
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
POI	Plan Operativo Institucional
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
DU	Decreto de Urgencia
DS	Decreto Supremo
RE	Resolución Ejecutiva de Dirección

Apéndice 2.

JUNTOS: Resumen de las principales variables (2005-2017)

Expansión	Año	Criterio	Conjunto de datos usados para el cálculo	Fuente	Resoluciones, leyes y decretos
Primera	2005	Brecha total de pobreza. Desnutrición crónica en niños de 6 a 9 años de edad. Porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política. Porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas (NBI).	Mapa de pobreza 2000. II Censo escolar de peso y talla 1999. Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR). Censo de Población y Vivienda 1993.	FONCODES Minedu Mimdes INEI	
	2006 (Un criterio adicional)	Porcentaje de pobreza extrema	ENAH0 1997: Censo de Población y Vivienda 1993 y Proyecciones de población para el 2001.	INEI	
	2007	Incidencia de pobreza monetaria. Desnutrición crónica en niños de 6 a 9 años de edad. Porcentaje de centros poblados altamente afectados por la violencia política. Porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas (NBI).	Mapa de pobreza 2004. Censo escolar de peso y talla 2005. Censo del Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR). Censo de Población y Vivienda 2005. Mapa de pobreza 2004.	INEI Minedu Mimdes INEI INEI	

		Severidad de pobreza monetaria.			
Segunda	2010	-	-	-	*RE-043-2010-PCM/PN ADP-DE
Tercera	2011-2014	<p>Incidencia de pobreza monetaria.</p> <p>Desnutrición crónica en niños menores de cinco años de edad.</p> <p>Cantidad total de niños menores de tres años de edad.</p>	<p>Mapa de pobreza 2009.</p> <p>Mapa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años de edad 2005.</p> <p>Censo de Población y Vivienda 2007.</p>	<p>INEI</p> <p>INEI</p> <p>INEI</p>	<p>1) DS-032-2010-PCM</p> <p>2) RE-39-2011-PCM/PN ADP-DE</p> <p>3) DS-N009-2012</p> <p>4) POI-20121-PCM</p> <p>5) NORMAS LEGALES 464784-1</p>
	2015-2017	Incidencia de pobreza monetaria.	Mapa de pobreza 2013.	INEI	<p>1) POI 2015</p> <p>2) POI 2016</p>

*Únicamente fueron seleccionados (8) distritos del VRAEM, SISFOH.

Elaborado por los autores.