#### PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

Elementos para una propuesta desde el control gubernamental

# PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

Elementos para una propuesta desde el control gubernamental

#### Contraloría General de la República

Jr. Camillo Carrillo N° 114, Jesús María

Teléfono: (51 1) 330 3000 - Fax: (51 1) 433 4933

Email: contraloria@contraloria.gob.pe

Web: www.contraloria.gob.pe

Título:

PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ

Elementos para una propuesta desde el control gubernamental.

La Contraloría General de la República agradece a la Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ por el auspicio integral de la presente publicación.

#### **PRESENTACIÓN**

La Contraloría General de la República con la participación y apoyo técnico de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ, se permite presentar el libro "PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ. Elementos para una propuesta desde el Control Gubernamental", documento que se origina en virtud de la experiencia obtenida de las auditorías, visitas inopinadas, inspecciones, procesamiento de las rendiciones de cuentas y otras actividades de control ejecutadas con relación a este tema, en los que se aprecia que los programas sociales requieren un diseño y organización ordenado con un adecuado seguimiento.

La gestión de los programas sociales debe incluir elementos de planificación básicos como una línea de base que se utilice para medir su nivel de avance del programa mediante la aplicación de indicadores de monitoreo y evaluación que les permita corregir todo aquello que no contribuye al logro de los objetivos y metas.

En este contexto, nos encontramos en un proceso de reforma de los programas sociales promovida por el Gobierno, que tiene como objetivo lograr que estos sean eficientes para mejorar las condiciones de vida de la población y disminuir la pobreza.

En concordancia con la búsqueda del eficiente uso de los recursos públicos en los programas de gobierno, la Contraloría General de la República, reconociendo la necesidad de contar con un diagnóstico actualizado de los programas sociales y en el contexto del control preventivo, ha identificado aquellos aspectos que representan riesgos para lograr el objetivo propuesto. Así, el presente libro contiene una propuesta basada en el marco lógico, cuyo modelo incluye objetivos, metas e indicadores de inicio, avance, resultado e impacto, esperando que contribuya con los planes del Gobierno trazados.

Lima, febrero de 2008

Genaro Matute Mejía, Ph.D. Contralor General de la República

### ÍNDICE

1. PROPĆ	ÓSITO	9
2. FUENT	ES Y MÉTODO	11
3. DIAGNO	ÓSTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO	13
3.1.	Pobreza, crecimiento y programas sociales	13
3.2.	La política social en el Perú	16
4. CRITEF	RIOS PARA UNA TIPOLOGÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	23
4.1.	Características básicas	23
4.2.	El enfoque del ciclo de vida	26
4.3.	Indicadores de gestión por tipo de programa	27
5. ANÁLIS	SIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES	31
5.1.	El Marco Lógico como algoritmo	31
5.2.	Análisis de la Estrategia Nacional CRECER - Presidencia	
	del Consejo de Ministros	35
5.3.	Análisis del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más	
	Pobres (JUNTOS) - Presidencia del Consejo de Ministros	45
5.4.	Análisis del Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo	
	Social (PRIAS) - Registo Nacional de Identidad y Estado Civil	55
5.5.	Análisis del Seguro Integral de Salud (SIS) - Ministerio	
	de Salud	61
5.6.	Análisis de PROJOVEN - Ministerio de Trabajo y Promoción del	67
	Empleo	
5.7.	Análisis del Programa de Mejoramiento de la Calidad en la	
	Educación Secundaria (MECEP) y del Programa de Educación	
	en Áreas Rurales (PEAR)	73

	5.8.	Análisis del Programa Nacional de Manejo de Cuencas	
		Hidrográficas y Manejo de Suelos (PRONAMACHCS) -	
		Ministerio de Agricultura	75
	5.9.	Análisis de la Unidad de Coordinación del Proyecto	
		Especial Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur	
		(MARENASS) - Ministerio de Agricultura	83
	5.10	. Análisis de Construyendo Perú (ex-A Trabajar Urbano) -	
		Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	91
	5.11.	Análisis de Mi Empresa - Ministerio de Trabajo y Promoción del	
		Empleo	97
	5.12	. Análisis del Programa Agua para Todos (PAPT) -	
		Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	105
	5.13	. Análisis del Programa Mejoramiento Integral de Barrios y	
		Pueblos (PMIBP) y el Banco de Materiales (BANMAT) -	
		Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	111
	5.14	. Análisis del Fondo Mi Vivienda (FMV) - Ministerio de Vivienda	
		Construcción y Saneamiento	117
	5.15	. Análisis del Programa Nacional de Infraestructura	
		Educativa (PRONIED) - Ministerio de Educación	125
	5.16	. Análisis del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones	
		(FITEL) - Ministerio de Transportes y Comunicaciones	131
	5.17	. Análisis del Programa de Electrificación Rural -	
		Ministerio de Energía y Minas	143
	5.18	. Análisis de Provías Descentralizado - Ministerio de	
		Transportes y Comunicaciones	149
	5.19	. Análisis del Programa Integral de Nutrición	
		(PIN) - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	151
	5.20	. Análisis de los Programas de Complementación	
		Alimentaria (PCA) transferidos a municipalidades	159
6	CONCI	USIONES Y RECOMENDACIONES	175
U. '	CONCL	OSIGINES I NECOMENDACIONES	173
		XO Nº 1: Guía de entrevistas	183
		XO Nº 2: Reuniones con representantes de programas sociales	186
		XO Nº 3: Fuentes consultadas	189
	ANE	XO Nº 4: Relación de programas por tipo	193

#### 1. PROPÓSITO

La Gerencia de Programas Sociales (GPS) de la Contraloría General de la República (CGR) "es el órgano dependiente de la Gerencia Técnico Normativa, encargado de formular normas, metodologías y guías de procedimientos para el control de programas sociales; apoyar la ejecución de acciones y actividades de control a éstos; evaluarlos para identificar áreas de interés para el ejercicio del control; analizar los resultados de las acciones y actividades efectuadas, emitiendo informes con recomendaciones orientadas a mejorar su gestión; y planear, ejecutar y evaluar las acciones y actividades de control en las entidades bajo su ámbito" (artículo 88º F Reglamento de Organización y Funciones -ROF- de la CGR¹).

Entre sus funciones se encuentran, recabar, registrar y validar la información relacionada con los programas sociales; desarrollar metodologías y guías de procedimiento para el ejercicio del control; efectuar estudios e investigaciones en torno a los programas sociales con el objeto de elaborar informes determinando los programas a examinar y sus respectivas áreas críticas; elaborar informes anuales que reflejen los resultados e impacto de la gestión de los programas sociales; analizar los resultados de las acciones de control efectuadas a los programas sociales, elaborando informes de control macro cuyas recomendaciones conduzcan a mejorar la gestión de los programas (artículo 88º G incisos b, c, l, m, n del ROF).

Estas funciones, implican tareas de control gubernamental, en parte - de naturaleza preventiva-, es decir aquellas dirigidas a mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades estatales, así como a prevenir la correcta, eficiente y transparente, utilización y gestión de recursos públicos y el desarrollo de la

Texto Único Ordenado del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución de Contraloría Nº 070-2007-CG.

probidad en la administración pública, con la finalidad de disminuir o erradicar la corrupción en el Estado<sup>2</sup>.

En tal sentido, la intervención de la CGR no precisará solamente instrumentos y metodologías que orienten un control posterior respecto del gasto público en la ejecución de los programas sociales, sino herramientas para evaluar los resultados e impacto de la gestión de dichos programas, en función de los objetivos definidos para cada programa social y de aquellos establecidos en el marco de la política social del Estado en su conjunto.

En este orden de consideraciones la CGR, a través de su GPS, ha estimado indispensable contar con un diagnóstico de los programas sociales, que contenga una base mínima de datos sobre los principales aspectos que caracterizan su diseño y ejecución, un análisis de dichos programas, así como lineamientos para el desarrollo de una metodología, que permita evaluar resultados y eventualmente el impacto de los programas de acuerdo a sus metas y objetivos.

Así, el presente documento, "PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental" contiene:

- a) Diagnóstico de la política social del Estado, que analiza la política social vigente y sus problemas teniendo en cuenta su relación con la pobreza, el crecimiento económico y los programas sociales.
- b) Criterios para una tipología de los programas sociales, en el cual se señalan criterios para caracterizar a los programas sociales, mediante los cuales se pueda facilitar su control.
- c) Análisis de los programas sociales que incluye un resumen de cada programa seleccionado, línea de base, indicadores, focalización, organización y gestión, coordinación, monitoreo y evaluación, impacto y transferencia.
- d) Conclusiones y recomendaciones.

Artículos 2º y 6º de la Ley Nº 27785, y Resolución de Contraloría Nº 233-2006-CG que aprueba la Estrategia Preventiva Anticorrupción.

#### 2. FUENTES Y MÉTODO

Los criterios de selección de los programas sociales analizados en el presente informe, fueron:

- a) Programas sociales -independientes o fusionados- que son priorizados por parte de la GPS-CGR.
- b) Importancia presupuestal en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) 2007. Se han evaluado programas por un total mayor a 2,766 millones de soles, lo que representa un 82.3% del total estimado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como gasto social para ese año.
- c) La importancia y calidad de la información entregada por directivos y funcionarios de los programas sociales en respuesta al requerimiento de la CGR para el desarrollo de sus funciones de control.

La elaboración del diagnóstico sobre los programas sociales se ha basado en las siguientes fuentes de información:

- a) La base de datos sobre programas sociales elaborada por la GPS-CGR que registra la situación del programa (fusionado, independiente, absorbido o descontinuado), su nombre, sector, base legal, pliego, unidad ejecutora y status de su reporte a la CGR.
- b) La información disponible en las Web institucionales (incluyendo datos presupuestales del MEF) así como la documentación proporcionada por los programas sociales (evaluaciones, reportes, marco lógico, etc.).
- c) Las entrevistas realizadas con base en una guía estandarizada (Anexo Nº 1) a los responsables de los principales programas sociales y a sus equipos (Anexo Nº 2).
- d) Los estudios y evaluaciones recientes sobre programas sociales (Anexo Nº 3).

El análisis del funcionamiento de los programas sociales se ha realizado utilizando el enfoque del "Marco Lógico". En teoría, tal enfoque obliga a un alineamiento secuencial de los objetivos finales con las actividades iniciales de cada proyecto, requiriendo para esto del cumplimiento progresivo de fases intermedias (tareas, productos, efectos e impactos).

Aplicar este enfoque a cada uno de los programas y proyectos sociales en marcha obliga a identificar algún tipo de ordenamiento secuencial -asignado o no- en el actual desempeño de cada programa social, que permita mostrar que se está avanzando adecuadamente para el cumplimiento de sus metas.

El planteamiento de este enfoque ha supuesto elaborar una matriz de datos para cada programa social que permite contar con un acceso rápido a datos básicos e identificar vacíos en la información secundaria, que fueron subsanados en las entrevistas y mediante solicitud de información adicional a las entidades gestoras de programas sociales.

Precisamente, en el Plan de Reforma de los Programas Sociales<sup>3</sup> se propone la implementación de una cultura de planificación y metas a través de la utilización del instrumento del "Marco Lógico". Establece que para un uso eficiente de los recursos, cada institución deberá definir sus objetivos, así como las metas y actividades asociadas al cumplimiento tales objetivos.

Por su parte, en el marco de la metodología de la gestión del presupuesto por resultados que viene implementando el gobierno actual, aplicada especialmente a la gestión de los programas sociales<sup>4</sup>, se ha establecido la obligación de que las entidades implementen un programa estratégico que incluya un marco lógico así como su registro de acuerdo a la estructura funcional programática<sup>5</sup>. Para tal efecto, queda claro que deberán formular objetivos, metas e indicadores, alineados al cumplimiento de sus objetivos.

Por tanto, consideramos que la información contenida en el presente diagnóstico, y su ordenamiento en función de la matriz del "Marco Lógico", representan un punto de partida sobre el cual se construirá un sistema de control de resultados, los mismos que requerirán ser actualizados conforme a la dinámica del desempeño de cada programa.

Plan de Reforma de los Programas Sociales aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM.

<sup>4</sup> Idem

Directiva para la programación y formulación del presupuesto de los programas estratégicos en el marco del presupuesto por resultados, aprobado por Resolución Directoral Nº 027-2007-EF/76.01.

#### 3. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO

En esta sección, analizaremos la política social vigente y sus principales problemas de diseño y gestión, teniendo en cuenta la relación entre pobreza, crecimiento económico y programas sociales. Así, se desarrollarán algunas sugerencias generales que las autoridades responsables de la política social podrán tener en cuenta en el proceso de diseño e implementación del marco normativo e institucional correspondiente.

#### 3.1. Pobreza, crecimiento y programas sociales

Uno de los temas más recurrentes en los estudios académicos y políticos es la relación entre crecimiento económico, gasto social y pobreza<sup>6</sup>, respecto del cual se han realizado afirmaciones con un importante grado de aceptación o consenso. A continuación se presentan algunas de estas afirmaciones:

a) El crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente para reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema. Este crecimiento debe ser bastante mayor al crecimiento demográfico para producir incrementos reales en los ingresos per cápita. En la medida en que la elasticidad pobrezacrecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) per cápita es de 0.5<sup>7</sup>, con tasas de crecimiento del PBI como las actuales (entre 6% y 7%), se reduciría la pobreza en un 1.75% a 2.0% anual; es decir en un 10% en el mejor de los casos en los próximos 5 años, siendo de esta forma muy difícil alcanzar la meta de bajar la pobreza rural del 72% al 52% para mediados del 2011<sup>8</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> FONCODES-CIES. Desafíos de las Políticas Sociales, Lima 2002.

Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010. Lima, mayo 2007, p. 41 (recuadro)

<sup>8</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Op.cit., p. 48, tabla 20.

- b) Reducir la pobreza extrema importa no sólo el nivel de crecimiento del PBI, sino una distribución adecuada. En efecto, pese a la existencia de más de 70 meses de crecimiento continuo, según el último reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI<sup>9</sup>), la pobreza extrema entre 2005 y 2006 se redujo sólo en 1.3%. Es más, la pobreza extrema en la sierra rural casi no cambió (-0.1%). El mayor descenso en la pobreza no extrema se registró en las ciudades de la sierra y selva y en menor medida en las de la costa. Ello parece indicar que el crecimiento económico favorece a los grupos de contextos más conectados al mercado, incluyendo los centros urbanos vinculados a la minería en el caso de la sierra.
- c) Los programas sociales deberían compensar el todavía débil impacto del crecimiento económico en la pobreza extrema. Incluso, la tasa de pobreza total aún es alta (Gráfico 1). Algunas causas identificadas para explicar este problema son las siguientes:
  - La insuficiencia del gasto social: incluyendo el gasto público en educación, salud y asistencia social, el Perú ha invertido alrededor del 5.5% del PBI en el 2006 en gasto social. El promedio latinoamericano es de 8.2% del PBI, y en la región sólo Ecuador y Guatemala tienen niveles de inversión social menores al de Perú<sup>10</sup>. El gasto social tuvo su punto más bajo en 1990 (2.4% del PBI) para luego incrementarse a mediados de esa década en 138% a alrededor del 5% del PBI, manteniéndose en esos niveles en los últimos años.
  - La ineficiencia e ineficacia del gasto social: varios autores han señalado los problemas de ineficiencia e ineficacia en el gasto social¹¹ referidos específicamente a deficiencias en la focalización. Ésta se puede medir por los niveles de sub-cobertura (población necesitada no atendida) y filtración (población no necesitada que accede al programa). Por ejemplo, la subcobertura en el programa Vaso de Leche es de casi un 68% de los supuestos beneficiarios¹², y para los Comedores Populares es de casi un 97%¹³ Los niveles de filtración en estos programas, aunque un poco menores, son significativos: un 51.4% para las áreas rurales en el caso del Vaso de Leche y 46.2% para los Comedores Populares, según la misma fuente. Asimismo es relevante analizar la focalización por regiones. La distribución de universidades públicas, hospitales y programas alimentarios

<sup>9</sup> INEI. Informe Técnico sobre la Pobreza 2004-2006. Lima 2007.

Lavado, Pablo. Desigualdad en los Programas Sociales en el Perú. Lima: Banco Mundial-CIES, 2007.

Vásquez, Enrique. Programas Sociales y Pobreza; Aportes para el Gobierno Peruano 2006-2011. Lima: CIUP-CIES, febrero. 2006.

Presidencia del Consejo de Ministros. Plan de Reforma de Programas Sociales aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM, publicado en El Peruano el 30/03/07. También ver: Vásquez, Enrique. Op. cit. p. 16.

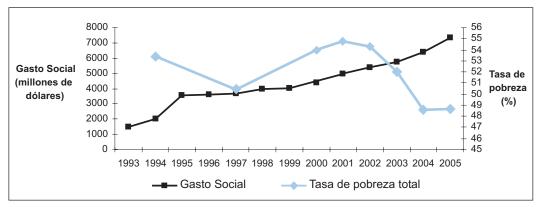
Presidencia del Consejo de Ministros. Plan de Reforma de Programas Sociales aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM.

no sigue un criterio de pro-pobre desde el punto de vista de su distribución regional, pese a que en esas regiones puedan atender a los sectores más deprimidos económicamente<sup>14</sup>.

El tipo de gasto o programa: por tipo de programa nos referimos a la diferencia de lo que en la literatura se conocen como programas asistenciales o protectores versus los habilitadores. Los primeros se orientan a reducir vulnerabilidad y a proteger el capital humano y los activos de las personas para mitigar o evitar efectos indeseables. Como ejemplos de este tipo podemos considerar los programas de salud (vacunación, control de vectores, saneamiento, aseguramiento), los programas de apoyo alimentario y los de prevención y manejo de desastres naturales. Los segundos se orientan más bien a crear capacidades para aprovechar las oportunidades económicas y de otro tipo. Ejemplos típicos de programas habilitadores son la educación, la capacitación laboral, el micro-crédito pero también la inversión en infraestructura productiva (mini centrales eléctricas, sistemas de riego, conectividad etc.).

El problema identificado al respecto es que, históricamente, los programas protectores han predominado como el eje de las políticas sociales en el Perú. Aún en el 2006, de los programas y proyectos sociales existentes, 45 eran netamente protectores o asistenciales (Anexo N° 4). Alrededor del 57% del gasto social en ese mismo año se destinaba a programas protectores o asistenciales<sup>15</sup>.





Fuente:

Gasto social: Período 1993-2000 Anuario Estadístico Cuanto 2002. Periodo 2001-2005 DGAES-MEF.
Pobreza: Para 2001 y 2002 basado en Herrera (2004), correspondiente al cuarto trimestre. Para 2003 basado en Herrera (2004), correspondiente al periodo Mayo 2003 – Abril 2004. Para 2004 y 2005 son datos recalculados por el INEI en el Informe técnico de medición de la pobreza 2004-2006.

Lavado, Pablo. Op.cit., pp. 26-33.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> CIAS. Inventario de programas sociales; Secretaría Técnica, Lima, febrero 2007.

Resumiendo y simplificando, los programas sociales en el Perú enfrentan un triple reto:

- a) Aumentar la inversión social en educación, salud y programas pro-pobres hasta alcanzar por lo menos el promedio regional de 8.2% del PBI y así poder ampliar la cobertura.
- b) Mejorar la calidad de la inversión social, disminuyendo la filtración y optimizando la focalización sobre todo la regional. Ello implica, asimismo, mejorar la calidad de los servicios públicos en educación básica y superior, y en la promoción y prevención de la salud colectiva e individual.
- c) Combinar los programas protectores con componentes habilitadores (educación sanitaria, capacitación a los beneficiarios para acceder a oportunidades de ingreso) convirtiéndolos en programas mixtos, y dar mayor énfasis a los programas habilitadores.

#### 3.2. La política social en el Perú

La política social del Estado Peruano incluye servicios universales y programas focalizados. Los primeros se basan en la demanda y por tanto son auto-focalizados. Tal es el caso de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc. aunque al interior de estos sectores puede haber proyectos o programas focalizados (por ejemplo el Seguro Integral de Salud-SIS). Los programas focalizados más importantes comenzaron al inicio de la década de los 90 como una compensación a las medidas de ajuste económico durante los primeros años de la misma<sup>16</sup>. Se denominan focalizados porque no pretenden dar cobertura universal, y, desde la oferta, establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. En general, los programas focalizados tienen como población objetivo a las personas en pobreza y pobreza extrema.

Algunos de los problemas centrales de la política social en el Perú son los que se describen en los párrafos siguientes:

a) Límites y dificultades para el establecimiento de objetivos y metas comunes a nivel del conjunto de los programas sociales. La política social peruana no ha planteado objetivos y metas comunes de cumplimiento obligatorio para todas las dependencias y programas responsables de los programas sociales. La estructura sectorial de la institucionalidad pública determina la multiplicidad de objetivos y metas parciales. Cada sector funciona en forma auto referenciada con nula o poca coordinación intra e intersectorial. En esta estructura, resulta muy difícil responder a objetivos y metas comunes.

FONCODES inicia sus operaciones en agosto de 1991 como programa de empleo en la construcción de infraestructura social (escuelas y postas) y caminos.

Al respecto, debe reconocerse que el Plan Nacional de Superación de la Pobreza<sup>17</sup> establece tres ejes transversales de la política social:

- 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 dos primeros ejes aluden a un cambio de estrategia social, de lo protectorasistencial a lo habilitador como se analiza en detalle en la sección siguiente. Ello responde a la evidencia internacional que señala que la forma más efectiva de combatir la pobreza pasa por el desarrollo del capital humano y de las oportunidades de empleo e ingresos. Pese a ello, y para la población más vulnerable, los programas protectores (nutrición y salud, especialmente la materno-infantil y seguridad alimentaria, pensiones y apoyo a la tercera edad, etc.) son indispensables para evitar pérdidas de capacidades en las personas y crear condiciones básicas para aprovechar las oportunidades educativas y económicas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la formulación de esta nueva estrategia global de la política social, dado el carácter general de estos ejes, es necesario, todavía, "traducirlos" en objetivos y metas más concretas con plazos y responsables específicos. Asimismo, los múltiples programas y proyectos no se han alineado aún con base en estos tres ejes orientadores.

Las metas del milenio son otro parámetro orientador, pero requieren ser precisadas para el caso peruano.

b) Criterios inadecuados de nivel y asignación presupuestal. Aunque el presupuesto agregado de los programas sociales ha crecido significativamente, sumando unos 4 mil millones de soles anuales en el último quinquenio, aún se encuentra por debajo del promedio latinoamericano como porcentaje del PBI (5.5% versus 8.2%). De acuerdo con algunos estudios sobre el particular, "la razón principal de los bajos gastos sociales en el Perú es la baja recaudación fiscal como porcentaje del PBI (...) se observa además una baja prioridad fiscal que en términos relativos hace retroceder al Perú hasta ubicarlo como el país que menos prioridad fiscal otorga a los sectores sociales" 18. Incrementar el gasto social supone, por tanto, dos decisiones políticas: ampliar la cobertura de la recaudación y obtener mayores recursos fiscales, y el dar prioridad a los sectores sociales en la asignación del presupuesto público.

El Plan Nacional de Superación de la Pobreza se aprueba por Decreto Supremo Nº 064-2004-PCM el 08/09/2004 y se encuentra vigente.

Lavado, Pablo. Op.cit. p. 15.

Otro problema relacionado es la asignación de recursos a programas, no en base a resultados, sino a sus niveles históricos. En tal sentido, es positivo que el Plan de Reforma de los Programas Sociales proponga cambiar el criterio de asignación presupuestal hacia la gestión por resultados, reduciendo los costos administrativos de los mismos.

Asimismo, puede considerarse un problema, la articulación entre la política de desarrollo económico y la política social. No sólo existen grados de desconexión entre ambas, sino que históricamente se ha observado que el gasto social tendía a ser procíclico y sensible a las coyunturas electorales o coyunturas políticas inestables. Dar mayor transparencia al gasto social y hacerlo menos volátil son dos de los otros requerimientos de la política social. Una expresión de esta desconexión puede encontrarse en el hecho de que algunos de los programas de desarrollo económico (por ejemplo Sierra Exportadora, créditos de la Cooperación Financiera de Desarrollo -COFIDE- para las Micro y Pequeñas Empresas -MYPES-, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones-FITEL-, etc.) no se consideran a sí mismos como programas sociales, estando por tanto desarticulados del eje 2 del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Para dar coherencia a las políticas de Estado en un horizonte temporal más amplio se aprobó durante la gestión del gobierno anterior la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), sin embargo, aún no se ha implementado su funcionamiento. En tal sentido, consideramos que correspondería que un sistema especial se encargue de los objetivos sociales del Estado y de coordinar con el MEF la armonización de las estrategias económicas con dichos objetivos sociales.

c) Necesidad de consolidar la autoridad responsable de la gestión social integrada. A diferencia de la política económica, la política social no ha tenido definida con precisión una autoridad responsable encargada de planificar, normar, orientar y evaluar la política social. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con el apoyo de su Secretaría Técnica, debería en teoría cumplir estas funciones. En la práctica, sin embargo, ha venido cumpliendo funciones deliberativas, sin que se acentúen los aspectos normativos, de gestión y coordinación sistemática de los programas sociales. En la medida en que ésta se consolide técnica y financieramente, y además reciba un claro apoyo político al más alto nivel, la CIAS se convertirá en la autoridad social nacional que la situación requiere. Al respecto, es importante destacar que a partir de la vigencia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 2915819, se ha encargado cumplir esta función rectora a la CIAS a través de una norma con rango de ley. Esta consolidación de un papel rector por parte de la CIAS contribuiría a centralizar la responsabilidad de la política social, que actualmente se encuentra fragmentada y distribuida en cada programa social fusionado o independiente.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007.

- d) Problemas de gestión en la política social. Según algunos autores, la mala gestión de la política social y los programas sociales es el problema central<sup>20</sup>. El Plan de Reforma de Programas Sociales pone especial énfasis en mejorar los aspectos de gestión. Entre los diversos problemas de gestión que cabe destacar se encuentran los de mala focalización, que determinan problemas de sub-cobertura (los programas no llegan a los supuestos beneficiarios) y de filtración (los programas llegan a los que no los necesitan). En el caso de los programas alimentarios en el 2004, la filtración llegaba al 51.4% en el caso del Vaso de Leche y al 46.2% en el caso de los Comedores Populares urbanos. La sub cobertura de estos últimos era del 97% en zonas rurales y del 96.8% en las urbanas<sup>21</sup>.
  - Focalización y sistema de información. Para mejorar la focalización es indispensable contar con instrumentos de levantamiento de información, tales como censos, encuestas, entre otros, así como con un registro único de beneficiarios. El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en marcha debería permitir contar con esta información para una mejor selección de beneficiarios, debiendo ampliar su ámbito de cobertura a las zonas rurales. Asimismo, la estrategia CRECER debe permitir una mejor coordinación entre los diferentes programas en ámbitos específicos. Sin embargo, no se trata solamente de mejorar la coordinación entre programas complementarios. Técnicamente es necesario afinar los criterios de focalización con base a una tipología distrital para la focalización geográfica que considere no sólo la incidencia de la pobreza, sino las potencialidades económicas y niveles de articulación con el mercado. Para la focalización individual, debe considerarse el ciclo de vida y la vulnerabilidad individual y familiar. Esta tipología geográfica, familiar e individual debería permitir no solo priorizar el nivel de gasto, sino una mejor combinación entre programas destinados a reducir vulnerabilidades y los destinados a reforzar capacidades.

Un sistema de información para el registro de beneficiarios, además de servir para la focalización de los diversos programas, debería orientarse a poder proporcionar criterios y datos de resultados para permitir la "graduación" de aquellos beneficiarios que alcanzan ciertas capacidades o niveles adecuados de vida de acuerdo al apoyo recibido. En el capítulo siguiente presentamos algunos lineamientos que podrían tenerse en cuenta para el diseño e implementación de mejoras al respecto.

Entre otros, este es el argumento central de expertos como Enrique Vásquez del CIUP. Ver CIES; Aportes para el Gobierno Peruano 2006-2011; Fascículo 3: Vásquez, Enrique. Programas sociales y pobreza. Lima febrero 2006.

PCM. Plan de Reforma de los Programas Sociales, aprobado por Decreto Supremo № 029-2007 - PCM. El Peruano, 30/03/07.

- Coordinación con actores de la sociedad civil. Es importante tener en consideración que los principales actores de los programas sociales no se limitan al Poder Ejecutivo. Las organizaciones de la sociedad civil y agencias de desarrollo internacional, realizan intervenciones importantes en varios ámbitos sociales. Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en el 2005 la cooperación internacional no reembolsable contribuyó con más 581 millones de dólares a programas de desarrollo, de los que más de 285 millones (un 49%) fueron ejecutados por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones privadas²²². Las áreas de inversión más importantes fueron medio ambiente, salud y educación. Unir fuerzas con estas instituciones no sólo permitiría mayores recursos y una mejor coordinación con el Ejecutivo, sino también aprovechar su experiencia y capacidades técnicas. En efecto, una de las ventajas comparativas de muchas ONG y agencias privadas de desarrollo es su poder de innovar y asumir los riesgos que esto supone.
- Participación de los involucrados o beneficiarios. Otro aspecto clave de la gestión de los programas sociales es el de la participación de los involucrados, en especial de la población beneficiaria y sus organizaciones. Existen diversas experiencias importantes de modalidades de participación orgánica de la población como los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS), las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en educación, los núcleos ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), los comités comunales del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), Comités de Vaso de Leche en las municipalidades distritales y provinciales y como parte de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA), los Comedores Populares en las municipalidades provinciales. Esta participación debería ser evaluada y reforzada, pues no siempre funciona como debería o recibe el apoyo suficiente de los responsables de cada programa.

Uno de los riesgos de la falta de participación es que los beneficiarios orienten su intervención como grupos de interés y presión desvirtuando la focalización y objetivos iniciales de los proyectos, como ha sucedido en ocasiones en el ámbito de los algunos comedores populares y del Vaso de Leche<sup>23</sup>, los que presentan altos niveles de filtración y bajo nivel de costo-efectividad. Sin embargo, está demostrado que, la participación de los involucrados mejora la relevancia y sostenibilidad de los programas

APCI. Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú, pág. 90, cuadro 57. Lima, marzo 2007.

Ver Alcázar, Lorena; López José y Wachtenheim, Eric. Las pérdidas en el camino: Transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación. Instituto Apoyo, Lima 2003. También: Ravina, Renato, Paulini Javier y Cancho, César. Costo-efectividad de los programas alimentarios escolares: los casos de FONCODES y PRONAA, en Economía y Sociedad Nº. 47, CIES, diciembre 2002.

sociales. Por ello en las nuevas estrategias y programas, por ejemplo CRECER y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-JUNTOS, se está considerando priorizar la participación y organización de la población en todos sus componentes como parte clave de sus objetivos y su gestión.

- Transferencia de programas sociales a gobiernos locales (regionales, provinciales y distritales) en el marco de la descentralización. Los programas alimentarios se encuentran transferidos (caso del PCA) o en proceso de transferencia (Programa Integral de Nutrición - PIN) a los gobiernos provinciales. PRONAMACHCS y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) funcionan en forma descentralizada con oficinas fuera de Lima. En todos los casos, la ejecución supone la participación de los gobiernos locales. La transferencia constituye un reto y una oportunidad. Un reto en la medida en que muchos gobiernos sub nacionales han expresado limitaciones importantes respecto de recursos humanos y técnicos para asumir estas nuevas responsabilidades en forma eficiente y eficaz. La desaparición del Consejo Nacional de Descentralización (CND) ha determinado el debilitamiento de las acciones de capacitación, orientación y supervisión a los recursos humanos locales que son claves para una adecuada implementación de los programas sociales. Esta es una tarea urgente que debería considerarse entre las obligaciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS). La oportunidad se da en la medida en que los gobiernos locales han incrementado su participación en el gasto público del 9.2% en el 2004 al 15.3% previsto en el presupuesto 2008, especialmente por las transferencias del canon minero<sup>24</sup>. Estos mayores recursos pueden y deben permitir el co-financiamiento de los programas sociales contribuyendo así a su sostenibilidad.
- e) Insuficiencias en el monitoreo y evaluación. Una parte importante de los programas sociales -tal como se demuestra en el análisis siguiente- carece de mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos y permanentes. Se ha encontrado que muchos de los programas sociales carecen de línea de base actualizada, por lo que resulta difícil, cuando no imposible, medir avances, resultados e impacto. El monitoreo se limita a indicadores cuantitativos de proceso (número de charlas, cursos, atenciones realizadas, raciones distribuidas, créditos otorgados, visitas a la Web, etc.) dejando de lado los aspectos de calidad.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> INDE Consultores. La descentralización fiscal en el Perú, doc. de trabajo, Lima, setiembre 2007.

Asimismo, se ha advertido que en algunos casos se confunde indicadores de proceso y producto con indicadores de resultado. Ello explica que no se cuente con información completa, oportuna y confiable de los resultados a nivel de la población participante. Las evaluaciones de impacto que han realizado los programas sociales se deben principalmente a los requerimientos para préstamos de agencias internacionales como el Banco Mundial, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC), etc.

En este orden de consideraciones, debe considerarse que la nueva política de gestión por resultados del MEF para la asignación presupuestal es tanto un incentivo como un reto para desarrollar, aplicar y mantener un sistema de datos de base, e indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación.

Así, la integración de los programas sociales con los objetivos y metas nacionales comunes requerirá de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que pueda recoger indicadores del conjunto de programas y que contribuyan a su vez al logro de estas metas y objetivos con responsabilidad de una autoridad social.

# 4. CRITERIOS PARA UNA TIPOLOGÍA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

En esta sección intentaremos señalar algunos criterios para caracterizar a los programas sociales y facilitar su control en cuanto a gestión, población objetivo y resultados.

#### 4.1. Características básicas

Partimos por distinguir dos tipos básicos o modelos ideales<sup>25</sup>: los programas protectores (también llamados asistenciales) y los habilitadores. En la práctica diversos programas incluyen componentes tanto protectores como habilitadores, conformando un "tipo intermedio" o programa mixto. La tabla siguiente resume en forma estilizada sus principales características.

Tabla 1
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS SEGÚN TIPO DE PROGRAMA SOCIAL

DIMENSIÓN	PROTECTORES	HABILITADORES	
1. Objetivo	Reducir vulnerabilidad	Reforzar capacidades	
2. Población meta	Grupos vulnerables (pobres extremos, menores, tercera edad, madres gestantes, etc.)	Personas / grupos en capacidad de aprovechar oportunidades (pobres no extremos, jóvenes, pequeñas y medianas empresas	
3. Relación con ciclo económico	Anticíclicos	Procíclicos	
4. Impacto en ingresos	Bajo; reducción de costos	Alto; empleabilidad y oportunidades de ingreso	
5. Criterios de selección	Endógenos (fijados por el programa)	Exógenos; Auto-selección (depende del participante)	
6. Tipo de focalización	Geográfica	Individual	
7. Tipo de participación	Comunal, grupal	Individual	
8. Co-financimiento	Poco factible	Deseable	

Corresponde a la terminología sociológica de Max Weber. Éste planteó la teoría de los "Tipos Ideales" como modelos sociales caracterizados por rasgos esenciales comunes. En este trabajo se hace un uso laxo de este concepto al referirse a los programas sociales.

Como se señala en la tabla anterior, **los programas protectores** buscan reducir la vulnerabilidad y la pérdida de capacidades humanas o patrimonio. Por tanto la población meta debe fijarse en función de su grado de vulnerabilidad, ya sea en función de su ciclo de vida (ver sección siguiente) o de circunstancias adversas (desastres naturales o crisis familiares; desempleo prolongado, enfermedades crónicas o discapacitadoras). **Los programas habilitadores** buscan reforzar capacidades para aprovechar oportunidades económicas o de diverso tipo. Por tanto se orientan mayormente a personas en su ciclo de vida intermedio (jóvenes y adultos en capacidad productiva) que con sus propios medios no podrían acceder a la capacitación o recursos (por ejemplo crédito, conectividad) que le permitan aprovechar estas oportunidades.

De ello se deduce que los programas protectores deben reforzarse en períodos de recesión o alta inflación; en este sentido son anti-cíclicos. Por el contrario, los programas habilitadores tiene mayor valor estratégico en contextos de rápido crecimiento económico o cuando se desarrollan nuevas actividades económicas o aparecen nuevos nichos en el mercado (agro-exportación, turismo, nuevas fuentes energéticas, descentralización, etc.). Por ello este tipo de programa es considerado pro-cíclicos.

En tal sentido, el impacto en las condiciones económicas de los involucrados es diferencial. Los programas protectores reducen los costos de recuperación y la pérdida de patrimonio y capacidades. Su impacto en los ingresos es indirecto y de medición más compleja. Los programas habilitadores sí pueden y deberían tener un impacto en los ingresos, ya sea en forma directa (caso del micro-crédito o la inversión en infraestructura productiva) o indirecta (los casos de capacitación laboral que mejoran la empleabilidad).

Los criterios de selección de la población objetivo son también diversos según cada tipo de programa. En los protectores, habitualmente el mismo programa identifica los criterios de vulnerabilidad en forma endógena (niños desnutridos, madres gestantes en pobreza extrema, zonas afectadas por desastres, etc.). En el caso de los habilitadores, y dependiendo de la efectividad de los mecanismos de difusión, opera en mayor medida la auto-selección (por ejemplo para acceder al micro-crédito, bonos de capacitación-PROJOVEN, proyectos productivos, FONDOEMPLEO, Innovación y Competitividad para el Agro Peruano -INCAGRO-etc.). Un caso particular es el de las inversiones en vivienda o infraestructura productiva (Fondo MIVIVIENDA, Provías Descentralizado, FITEL, PRONAMACHCS, MARENASS, etc.) en las cuales, si bien la obra es de carácter colectivo, su aprovechamiento depende de las capacidades y características familiares e individuales.

La focalización geográfica es más costo-efectiva para el caso de los programas protectores en el ámbito rural (zonas de pobreza extrema) al interior de las cuales se pueden usar criterios secundarios de selección (niños menores de 3 años, madres gestantes, analfabetos, etc.), recomendándose la focalización por tipo de familia en las zonas urbanas. Para el caso de los programas habilitadores, parece funcionar mejor la focalización individual, en la medida en que la auto-selección opera en forma más eficiente. Es importante tener en cuenta que cuanto más precisa sea la focalización ésta supone mayores costos y esfuerzo. Diversos programas (OPORTUNIDADES en México y JUNTOS en Perú) utilizan la focalización participativa para que sea la propia comunidad o barrio que determine los derecho-habientes. Ello requiere sin embargo habilidades especiales de facilitación así como conocer y manejar cuidadosamente los conflictos y divisiones existentes en el interior de estos grupos o comunidades.

Este tema nos lleva al de la participación de los involucrados en el diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales. Resultaría un planteamiento irreal exigir que la participación sea deseable o posible en todo tipo de programa y en todas sus fases<sup>26</sup>. Sin embargo, sí resulta indispensable evaluar la satisfacción del supuesto beneficiario en todo tipo de programa, pues ello permite mejorar su aceptación e impacto.

Más compleja es la participación del potencial beneficiario en el diseño del programa social cuando se trata de programas con fuertes componentes técnicos. Ello dependerá de las capacidades de los involucrados. Asimismo, como ha demostrado la experiencia de los núcleos ejecutores de FONCODES y las brigadas locales en el caso del antiguo Provías Rural, el involucrar a grupos locales en la ejecución y mantenimiento de la obra rinde efectos multiplicadores y mejora su sostenibilidad. Caso contrario es la experiencia del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) para sus programas de desayunos y almuerzos escolares, en la que la combinación de dos metas (mejorar la nutrición de los niños y favorecer las compras locales) resultó antagónica y restó eficiencia y eficacia al programa<sup>27</sup>.

Como puede apreciarse, en el tema de participación de la población meta no hay un único planteamiento, cada caso debe manejarse de acuerdo a las características tanto del programa como de la población involucrada.

Finalmente, podemos diferenciar ambos tipos de programas por la factibilidad o deseabilidad de incluir un co-financiamiento de la contraparte local. Ello resulta imposible e indeseable en el caso de los programas protectores, no

Tanaka, Martín. Participación popular en las políticas sociales; en Economía y Sociedad No.41, CIES-IEP, Lima, junio 2001. pp. 15-18.

Rebosio, G. y Rodríguez, E. Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú; en Economía y Sociedad Nº. 42, setiembre 2001, CIES-CEDEP. pp. 5-9.

sólo por ser grupos en pobreza extrema, sino porque tratan de atender derechos humanos básicos. Por el contrario, en el caso de programas habilitadores el cofinanciamiento local (en el caso de obras de infraestructura) o individual (en el caso de programas de capacitación laboral o micro crédito) es más factible y conveniente.

#### 4.2. El enfoque del ciclo de vida

Otra dimensión relevante en la caracterización de los tipos de programas sociales es la relación con el ciclo de vida (Gráfico 2). La evidencia demuestra que, *ceteris paribus*<sup>28</sup>, las etapas más vulnerables en el ciclo de vida individual son el período pre natal, la primera infancia y la tercera edad. Por el contrario la vulnerabilidad física y social disminuye en las edades intermedias. De ello se deduce que los programas protectores tienen especial relevancia durante los períodos tempranos y tardíos del ciclo de vida (zonas A y C del Gráfico 2), en tanto que los programas habilitadores deberían enfocarse en personas de edades intermedias (zona B del Gráfico 2).

En teoría, ello significa que ambos tipos de programas tienen carácter sustitutorio. Sin embargo, en la realidad parece conveniente combinar intervenciones protectoras con habilitadoras, por ejemplo en programas para la tercera edad que incluyan desarrollo de habilidades artísticas, recreativas y prácticas; o capacitación nutricional en el caso de programas de apoyo alimentario. En todo caso, el modelo del ciclo de vida permite una aproximación para estimar el gasto per cápita según etapa de vida y tipo de programa. En este sentido, la inversión per cápita (eje vertical) debería ser mayor en programas protectores para niños y adultos mayores. Por el contrario, la inversión per cápita en el caso de programas habilitadores debería ser mayor en las edades intermedias.

La evaluación actual de los programas sociales no incorpora información sobre el tipo de programa e inversión por grupos de edad por lo que este planteamiento podría tener utilidad futura para estimar en forma comparativa la focalización por grupos etáreos de los diferentes programas sociales según su tipo.

Ceteris paribus es una frase en latín comúnmente usada por economistas para referirse a que "las demás condiciones se mantienen constantes" para medir cambios debidos a una variable o grupo de variables.

Gráfico 2
TIPO DE PROGRAMA SOCIAL SEGÚN CICLO DE VIDA

Fuente: Elaboración propia

#### 4.3. Indicadores de gestión por tipo de programa

Un aspecto adicional en la caracterización propuesta son los principios de gestión que deben aplicarse a cada tipo de programa social. Pueden considerarse como principios, la eficiencia (relación costo/resultado); eficacia (logro de resultados y metas); equidad (no discriminación) y sostenibilidad (continuidad sin apoyo técnico y financiero externo) <sup>29</sup>.

La tabla siguiente clasifica el tipo de programa según estos principios de gestión.

Tabla 2
TIPO DE PROGRAMA SEGÚN PRINCIPIOS DE GESTIÓN

DIMENSIÓN	PROTECTORES	HABILITADORES		
1. Eficiencia	Depende del programa economías de escala participante Menor eco de escala			
2. Eficacia	Mitiga, protege de efectos indeseados	Mejora acceso a oportunidades		
3. Equidad	Alta; depende de buena focalización	Media; depende también de habilidades departicipantes		
4. Sostenibilidad	Baja; depende de recursos Externos	Alta; depende de uso de capacidades por participantes		

Fuente: Elaboración propia

Principios de gestión planteados por el BID para programas sociales. Licha, Isabel. Gerencia Social en América Latina. BID, Washington DC 2002.

#### **Eficiencia**

Estos principios permiten la evaluación y control de los procesos de gestión según tipo de programa. En cuanto a la eficiencia en los programas protectores, ésta depende principalmente del diseño cuidadoso del mismo y de aprovechar economías de escala (por ejemplo en campañas de difusión de salud preventiva, vacunación, seguridad ciudadana, prevención de desastres, etc.). En el caso de los programas habilitadores, la eficiencia no depende sólo del programa, sino de las aptitudes previas de los involucrados. El aprovechar las oportunidades requiere un mayor involucramiento del participante. Asimismo, las economías de escala son menos importantes pues se trata de transferir conocimientos y capacidades y no recursos físicos (alimentos, medicinas, vacunas, ropa, etc.). En este caso, también los programas de infraestructura productiva pueden escapar a este criterio de eficiencia al depender de economías de escala (en el traslado y uso de maquinarias y materiales, uso de mano de obra técnica y especializada, etc.).

#### **Eficacia**

En cuanto a la eficacia, es decir al logro de metas y resultados esperados, los programas protectores se orientan a mitigar o prevenir efectos indeseados (enfermedades, desnutrición, pérdida de activos, etc.), por tanto sus indicadores de eficacia deben medir la recuperación y/o prevención (descenso en las tasas de morbilidad y de niños con desnutrición crónica, porcentaje de niños vacunados, mitigación de desastres naturales, porcentaje de asegurados, etc.). Los programas habilitadores buscan incidir en las capacidades para mejorar el acceso a oportunidades. Por ello, su eficacia debe medirse no sólo por las capacidades incrementadas (número de cursos y participantes, becas otorgadas u obras productivas construidas, etc.) sino también por el uso que los beneficiarios hagan de estas capacidades para aprovechar oportunidades de mercado y trabajo. Ello hace más compleja la tarea de controlar y evaluar la eficacia de los programas habilitadores, pues los resultados no son inmediatos.

#### **Equidad**

En cuanto a la equidad, ésta es endógena al diseño de los programas protectores y depende de la calidad de los instrumentos y criterios de focalización, pues se trata de atender a los grupos más vulnerables. En la medida en que la vulnerabilidad es específica por contexto y características individuales, los instrumentos de selección de zonas y personas (o familias) deben ser más precisos que en el caso de los programas habilitadores en los que, como se ha señalado, la auto-selección juega un papel mayor. Por ello, los problemas de sub-cobertura y filtración tienden a ser mayores en el caso de los programas protectores. La equidad en el caso de los habilitadores, si bien puede depender de los filtros de selección iniciales, dependerá, asimismo, del aprovechamiento individual de las nuevas capacidades y oportunidades. Por ello estos programas son, en el buen sentido de la palabra, menos equitativos.

#### Sostenibilidad

Una cuarta dimensión de la gestión de los programas sociales es el de su sostenibilidad. Los programas protectores son en general menos sostenibles que los habilitadores en la medida en que requieren un esfuerzo externo sostenido en cuanto a recursos humanos y financieros. Para mejorar su sostenibilidad estos programas necesitan desarrollar estrategias de prevención y promoción como es el caso en salud pública con las campañas de vacunación, de lavado de manos, de prevención del SIDA y de las infecciones de transmisión sexual, etc. Otro ejemplo es el de las medidas de prevención de desastres naturales como la reforestación de pendientes, viviendas antisísmicas, encauzamiento de ríos, etc.

#### 5. ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

En esta sección nos referiremos a la lógica interna de los programas sociales. Ello supone analizar la consistencia entre los objetivos (generales y específicos), las metas y los indicadores de base o inicio, de avance, de resultados e impactos. Tal como se explicó en la sección referida a la metodología del presente diagnóstico, este análisis usará el enfoque del marco lógico como modelo de análisis de la consistencia interna de cada programa social. Ello supone que todo programa (o proyecto) debe no sólo contar con todos estos elementos, sino que además debe haber coherencia entre éstos.

#### 5.1. El Marco Lógico como algoritmo

El Marco Lógico es un instrumento metodológico utilizado para el diseño y la planificación de proyectos, que permite entender la relación entre componentes de diversa jerarquía, determinar un ordenamiento secuencial entre los mismos, así como detectar incoherencias y vacíos. En tal sentido, para los fines del control gubernamental, podrá facilitar esta función desde una perspectiva de gestión presupuestal por resultados.

La metodología del Marco Lógico cobra especial relevancia en el marco de un sistema de control de programas sociales enfocado en resultados y cumplimiento de metas y objetivos, determinado a su vez por el proceso de implementación de la gestión del presupuesto por resultados que viene desarrollando el gobierno, a partir de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley Nº 28927, y confirmada en la reciente Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley Nº 29142.

En la misma línea, el Plan de Reforma de los Programas Sociales establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe

orientar la gestión de los programas sociales. Esta metodología supone modificar el enfoque en la asignación, ejecución y evaluación presupuestal tradicional, y virar el foco de atención desde los insumos hacia los resultados o impactos que se generen en la población<sup>30</sup>. Para ello se ha previsto que las entidades efectúen una programación presupuestal estratégica, que incluye la elaboración de un Marco Lógico, además de la medición, seguimiento y evaluación del desempeño, así como el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo participativo<sup>31</sup>.

Por ello, es de particular interés de la CGR, orientarse a controlar el cumplimiento de resultados desde el inicio del programa, durante cada fase y durante cada actividad, buscando permanentemente el alineamiento entre lo que se hace y lo que se busca, de modo tal que el control incida adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidas.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que si bien el Marco Lógico es la formulación general para referir la metodología de un ordenamiento secuencial entre objetivos y actividades, este ordenamiento podrá ampliarse, incluyendo otras categorías según se trate del ámbito planificado o de la perspectiva que se quiera relevar en el análisis concreto. Así, el Marco Lógico utilizado para el desarrollo del presente diagnóstico comprende como categorías mínimas indispensables, el objetivo general, objetivos específicos, metas, indicadores de avance, indicadores de resultado e indicadores de impacto.

El esquema (Gráfico 3) ordena de izquierda a derecha la secuencia de fines, propósitos u objetivo general hacia los objetivos específicos, metas y sus indicadores de base o inicio, avances, resultados e impacto. También es posible ordenar en forma vertical (de arriba hacia abajo) el fin, el objetivo general, los objetivos específicos, las metas o productos y las actividades manteniendo en las columnas de la derecha los indicadores, medios de verificación, fuentes y supuestos.

El presente análisis utiliza el esquema horizontal que permite identificar en un cuadro resumido, la lógica que va de lo general a lo particular (de izquierda a derecha) para evaluar la coherencia interna que va de fines a medios de comprobación y verificación<sup>32</sup>. Por otra parte, la lectura vertical permite entender la complementariedad entre objetivos específicos, metas e indicadores.

Plan de Reforma de los Programas Sociales aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM.

<sup>31</sup> Idem.

Para mayores detalles del marco lógico ver; Vásquez, E; Aramburu, C; Parodi, C. y Figueroa C. Gerencia Social, Cap. 4, Universidad del Pacífico, Lima, 1ª edición, mayo 2000.

El primer cuadro de la izquierda identifica el fin expresado en el objetivo general o central<sup>33</sup>. Generalmente este fin u objetivo es de mediano o largo plazo y alude al impacto deseado en la población objetivo o cambio en las condiciones iniciales. El objetivo general debe estar descompuesto en objetivos específicos (columna 2) que desagregan el propósito general en componentes más manejables. Aunque no sea evidente, la desagregación en objetivos específicos supone una comprensión teórica de los factores relevantes (causales o asociados) de los que depende el objetivo general. Por ello, una mala comprensión de la causalidad significa que los objetivos específicos no guarden relación necesaria o suficiente con el objetivo general o que se omitan algunos componentes que son relevantes.

Asimismo, cada objetivo específico debe formular una meta (o metas), cuantitativa o cualitativa, capaz de ser mensurable en períodos de tiempo establecidos (columna 3). Para cada meta deberían existir indicadores de inicio tomados de la línea de base, ya sea de fuentes secundarias o primarias (columna 4), indicadores de avance en la etapa del la gestión / monitoreo (columna 5) y de resultados (columna 6) referidos a cada objetivo específico, así como de impacto referidos al objetivo general en la etapa de la evaluación (columna 7). Este último indicador cierra el círculo pues se refiere al cumplimiento del objetivo general. Por ello, la lógica de este algoritmo es circular y combina la lógica horizontal con la vertical<sup>34</sup>.

Los tres primeros componentes (objetivo general, objetivos específicos y metas) corresponden a la etapa del diseño (y re-diseño) del programa. Los indicadores de inicio y avance pertenecen a la etapa de gestión/monitoreo, y los de resultados e impacto, a la etapa de evaluación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta para leer el algoritmo construido para cada programa social analizado, que los vacíos identificados y que requieren ser subsanados, se han señalado en color rojo. Por otra parte, los datos de fuentes distintas a las del propio programa social así como sugerencias a considerar, se han introducido en color azul. La información que corresponde a las fuentes o documentos oficiales elaborados por el propio programa social, figuran en color negro.

Las fuentes utilizadas para elaborar los algoritmos han sido los documentos oficiales de los programas sociales, la información contenida en su página Web, las estadísticas de fuentes oficiales, estudios independientes y los resultados de las entrevistas en el caso de los programas sociales prioritarios (independientes y fusionados).

La terminología de los marcos lógicos puede variar; fin, propósito u objetivo general se usan como sinónimos en varios textos.

Vasquez, Enrique, C. Aramburú, C. Figueroa y C. Parodi. Gerencia Social, Universidad del Pacífico, Lima, 2004.

A cada algoritmo u hoja resumen del Marco Lógico se ha añadido un análisis cualitativo y comentarios respecto de la línea de base, indicadores de inicio, avance, resultados e impacto, problemas de focalización coordinación y organización, así como otros temas relacionados con las causas que impiden o facilitan la eficiencia y eficacia de los programas sociales.

En la sección siguiente, aplicaremos este modelo a 21 de los programas sociales de la lista de fusionados e independientes de acuerdo a la base de datos elaborada por la GPS-CGR.

Gráfico 3 ALGORITMO PARA ANÁLISIS DE PROGRAMAS SOCIALES

		INDICADORES				
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
	OBJETIVO ESPECÍFICO 1	Metas	Inicio	Avance	Resultado	Impacto
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO 2					
	OBJETIVO ESPECÍFICO 3					

GESTIÓN / MONITOREO EVALUACIÓN

DISEÑO

34

## 5.2. Análisis de la Estrategia Nacional CRECER-Presidencia del Consejo de Ministros

La estrategia CRECER se aprueba por Decreto Supremo Nº 055-2007-PCM del 1 de julio de 2007 y su Plan de Operaciones por Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM del 5 de setiembre del mismo año.

En realidad no se trata de un programa más, sino de una estrategia de articulación de diez programas nacionales (MIMDES-PIN, MINSA-SIS, PCM-JUNTOS, RENIEC-Acceso de la Población a la Identidad, MINEDU-PRONAMA, MVCS-Agua para Todos, MINAG-PRONAMACHCS, MTC-Construyendo Perú, MTC - Provías Nacional<sup>35</sup> y MEM-(Electrificación Rural) para reducir la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, en especial entre los menores de 3 años.

El Plan de Operaciones señala como meta para este objetivo general reducir en 9% la desnutrición crónica en menores de 5 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza. Sin embargo, esta meta hay que contrastarla con aquella formulada en el Plan articulado de nutrición infantil, aprobado por la CIAS, en el que se encuentra fijada en una disminución del 5%<sup>36</sup>.

En el mismo Plan articulado se establecen tres objetivos específicos:

- a) Mejorar las prácticas alimenticias con más calidad y cantidad en la dieta.
- b) Disminuir la incidencia de enfermedades diarreicas agudas (EDA), infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades prevalentes regionales.
- c) Reducir el riesgo de bajo peso al nacer de los niños.

Respeto del primer objetivo específico del Plan articulado se ha formulado la meta en términos de cobertura poblacional y geográfica. Para los otros dos objetivos específicos referidos a prevalencia de enfermedades y mejorar el peso al nacer, no se mencionan metas específicas.

El financiamiento de los servicios de la estrategia nacional CRECER estará incorporado en los presupuestos de los sectores participantes, o en su defecto, deberá ser coordinado con el MEF para su atención<sup>37</sup>. A su vez, el Plan articulado de nutrición infantil refiere que el presupuesto del Plan considera los presupuestos de los sectores, los programas, los gobiernos regionales y locales, la cooperación técnica y la sociedad civil, que intervienen.

Para el presente diagnóstico se analiza Provías Descentralizado debido a que su objetivo general es "Contribuir a la superación de la pobreza y el desarrollo rural, lo cual supone un elemento de intervención que caracteriza a los programas sociales".

PCM-CIAS. CRECER. Plan articulado de nutrición infantil, Lima, junio, 2007.

<sup>37</sup> Decreto Supremo Nº 055-2007-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional CRECER, artículo 2º.

Por otra parte, el Fondo para la Igualdad -creado a fines de agosto de 2006 por Decreto de Urgencia Nº 022-2006- debe destinar sus recursos, exclusivamente, a actividades y programas para combatir la pobreza extrema en zonas rurales (artículo 1.3), pudiendo, por tanto, también intervenir en el financiamiento de la estrategia nacional CRECER. En tal sentido, las ampliaciones de cobertura de CRECER que no estuvieran comprendidas en los presupuestos de los sectores parte de la estrategia, serían asumidas por el "Fondo para la Igualdad" cuyo presupuesto es de S/. 103'053,394, más una contingencia de S/. 44'548,000<sup>39</sup>.

Es importante señalar que el Fondo para la Igualdad recibe recursos del ahorro producido por las medidas de austeridad y racionalidad dispuestas por los Decretos de Urgencia Nº 019-2006 y Nº 020-2006, y normas complementarias emitidas por el Gobierno, así como de recursos provenientes del sector privado.

Por otra parte, es administrado por el Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad, que reúne a los sectores de Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Economía y Finanzas, y la PCM. Asimismo, incorpora como invitados a los sectores de Agricultura y Trabajo. Este Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad aprueba, a propuesta de la ST-CIAS, las solicitudes de financiamiento realizadas a este Fondo.

#### 5.2.1 Línea de base

No se ha reportado un estudio de línea de base específico para CRECER. Con relación a la prevalencia de desnutrición crónica y al número de niños desnutridos menores de 5 años, el Plan articulado de nutrición infantil ha realizado una estimación para los 330 distritos, de las 59 provincias de los 7 departamentos, que corresponden al ámbito inicial de atención de la estrategia. Los departamentos considerados son: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Puno.

La estimación sobre los 330 distritos referidos arroja que existen 145,822 niños menores de cinco años desnutridos y que el 66% de los niños menores de cinco años presentan desnutrición crónica<sup>40</sup>. Siendo la meta al 2011 atender integralmente a un millón de niños y niñas en situación de riesgo nutricional en 880 distritos<sup>41</sup>, resulta indispensable contar con el dato de base para el ámbito total.

Otra omisión por subsanar es la ausencia de información de inicio respecto de indicadores como la incidencia de EDA, IRA y enfermedades prevalentes en

http://www.pcm.gob.pe/crecer/abc.html.

Entrevista a Nilda Rojas Bolívar, Secretaria de Gestión Pública del PCM y Presidenta del Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad, realizada el miércoles 19/09/07.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> PCM-CIAS. CRECER. Plan articulado de nutrición infantil, Lima, junio, 2007.

Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM que aprueba el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER.

los ámbitos de intervención. Tampoco se cuenta con el dato de inicio sobre el número de nacimientos con bajo peso en el ámbito de intervención de CRECER. El Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN) del Instituto Nacional de Salud (INS) sería la institución responsable de proporcionar esta información para los distritos de intervención según el propio Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM.

Este conjunto de datos resulta indispensable para evaluar el cumplimiento de metas, resultados e impacto, especialmente en el marco de la gestión del presupuesto por resultados establecida para la asignación, ejecución y evaluación de los recursos de los programas sociales en general<sup>42</sup> así como, específicamente, para la Estrategia Nacional CRECER<sup>43</sup>.

#### 5.2.2. Indicadores

Para reportar el avance de CRECER su Plan de Operaciones menciona:

- La incidencia de pobreza y pobreza extrema.
- La prevalencia de desnutrición en menores de 5 años.
- Proporción de menores de 36 meses con lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses.
- Prevalencia de anemia en menores de 36 meses.
- Incidencia de IRA en menores de 36 meses.
- Incidencia de EDA en menores de 36 meses.
- Incidencia de bajo peso al nacer.
- Tasa de mortalidad neo natal por 1000 nacidos vivos.
- Incremento de la identificación (Código Único de Identificación/Documento Nacional de Identificación-DNI).

Teóricamente estos indicadores de avance y resultado son los adecuados, pero al no existir línea de base se dificulta su medición. Subsanar la ausencia de información sobre algunos de estos indicadores supone acceder a los registros de salud de los menores en el ámbito de intervención del proyecto. Sin embargo, indicadores como la lactancia materna exclusiva y la tasa de mortalidad neo natal requerirán de estudios y registros especiales.

En tal sentido, si bien es evidente que CRECER plantea indicadores de resultado, para que éstos sean útiles a la gestión de la estrategia, resulta indispensable lo siguiente:

 a) Contar con una línea de base específica sobre estos indicadores, a nivel nacional, con lo que se incluiría los ámbitos de intervención de la estrategia CRECER, y

Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM, que aprueba el Plan de Reforma de los Programas Sociales.

Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM que aprueba el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER.

b) Definir los responsables, métodos y recursos necesarios para realizar la recolección, seguimiento y reporte de estos 9 indicadores de desempeño.

### 5.2.3. Focalización

CRECER se basa en el mapa de pobreza del INEI, privilegiando distritos con mayor presencia de población en pobreza de los quintiles 1 y 2. Se utilizan, asimismo, las tasas de desnutrición crónica que publica el CENAM. En estos distritos la focalización será individual (para menores de 5 años y madres gestantes y lactantes) y por hogar según nivel de pobreza con base al SISFOH.

Para que la focalización individual sea efectiva será indispensable contar con información completa, de buena calidad y oportuna sobre las condiciones de nutrición y salud de los menores de los hogares, comunidades y distritos participantes. Como CRECER depende de los sistemas de información de los programas que lo integran (SIS, SISFOH y el de PRONAA) y teniendo en cuenta que tales sistemas tienen problemas de actualización y articulación, la integración de éstos debería ser un área de trabajo prioritaria, para los programas sociales.

Integrar y darle consistencia a estos diversos sistemas de datos no es tarea simple ni rápida, y requiere de un esfuerzo intersectorial para su rediseño y capacitación en el uso, registro y procesamiento de la información del sistema integrado.

Es fundamental, por tanto, monitorear este componente con especial atención pues debería encontrarse operativo en el 2008 para permitir la evaluación por resultados prevista como enfoque de la estrategia.

## 5.2.4. Organización y gestión

La principal innovación de CRECER es la articulación de programas sociales en base a objetivos comunes (la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años) en zonas de acción conjunta (los distritos de mayor pobreza) y la evaluación por resultados. Se pretende con esta estrategia superar los problemas recurrentes de los programas sociales en el país: descoordinación, duplicidad, ineficiencia y bajo impacto.

En cuanto a la organización la tarea es compleja, porque son diez los programas involucrados en la estrategia (JUNTOS, SIS, PIN, PRONAMACHCS, Agua para Todos, Construyendo Perú, Electrificación Rural, Provías Rural (ahora Provías Descentralizado), Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC); y tres los niveles de gobierno: central (ST-CIAS), regional y local.

Al respecto, la literatura analizada, identifica como un riesgo para el trabajo que se viene realizando, el hecho de que se lleve a cabo en una estructura

sectorializada y con incentivos negativos para la coordinación de los programas sociales<sup>44</sup>. A ello se agregan las limitaciones de recursos humanos y capacidades, especialmente en el nivel de los gobiernos locales, para entender e internalizar la nueva normativa e implementar sus nuevas responsabilidades.

En este contexto y con la finalidad de que la estrategia CRECER tenga éxito, resulta de primera importancia fortalecer la autoridad social única con capacidad para dirigir, coordinar, regular y fiscalizar el conjunto de los programas sociales. La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo contempla en la estructura del Estado dichas funciones, fortaleciendo las competencias y responsabilidades asignadas a la CIAS. Es necesario dotarla, no sólo del mandato, sino adicionalmente de los recursos financieros y humanos, para el cumplimiento de esta compleja y difícil tarea.

### 5.2.5. Coordinación

Como se ha señalado, el principal reto de la estrategia de CRECER es la coordinación horizontal de 10 programas y vertical de los 3 niveles de gobierno. Al respecto, es importante mantener diferenciados los roles normativo, de coordinación, de apoyo técnico y de evaluación a nivel del gobierno central (ST-CIAS), de los niveles operativos y de ejecución (a nivel regional y local).

El Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER, establece en su capítulo VI, inciso 6.1, que la ST-CIAS tendrá a su cargo el monitoreo y la evaluación así como la coordinación de las acciones de los diferentes sectores y programas de acuerdo a un plan operativo, en alianza con otras instituciones públicas y privadas. Asimismo, contempla que coordinará la asistencia técnica y dará cuenta al CIAS del avance de la estrategia.

Por su parte, el nivel regional deberá integrar la estrategia CRECER a sus planes de desarrollo regional, coordinar las acciones en el ámbito regional y desarrollar acciones de seguimiento y evaluación en su jurisdicción. Los gobiernos locales organizan, ejecutan y administran los programas sociales incluyendo los de la estrategia CRECER. Ello incluye elaborar planes de acción local, coordinar las acciones locales de las diferentes dependencias, manejar la identificación y evaluación de los beneficiarios y realizar la vigilancia y evaluación periódica a nivel local.

La autoridad social debe estar en condiciones de implementar esta nueva estrategia social articulada, lo que debe suponer modificar estilos y patrones de trabajo sectorializados y fragmentados. En tal sentido, se requiere como condiciones indispensables:

Ver entre otros: Lavado Pablo, Desigualdad en los programas sociales en el Perú. CIES-Banco Mundial. 2007; Vásquez, Enrique. Programas sociales y pobreza. CIES-UP, Lima 2006. Vélez Canelo, Rosajilda. Exclusión social, políticas incluyentes y gerencia social. BID-INDES, 2007.

- a) Contar con recursos técnicos en cantidad y calidad suficientes para capacitar y brindar asistencia técnica a las instituciones involucradas y sus operadores.
- b) Contar con claro apoyo y mandato político al más alto nivel para hacer efectiva la coordinación horizontal y vertical.

## 5.2.6. Monitoreo y evaluación

El Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER establece que es la ST-CIAS la responsable del monitoreo y evaluación de la estrategia CRECER. Se ha establecido una lista larga de 9 indicadores de desempeño (señalados líneas arriba) de diferente complejidad en su recolección, cálculo y análisis. La evaluación se basará en datos censales, proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) a cargo del INEI, de los niños menores de 36 meses, cuyo análisis estará a cargo del CENAN, y se contará asimismo con el registro individual del SISFOH para monitorear la cobertura de CRECER. De igual forma, se establece que los gobiernos regionales y locales apoyarán la recolección de datos en sus respectivos ámbitos.

Con relación al componente de monitoreo y evaluación, y la fuente de información para determinar la línea de base pueden realizarse las siguientes observaciones:

- Censo nacional. Un censo es un operativo caro y por tanto poco frecuente. Por lo que no es lo más recomendable como instrumento para el monitoreo y evaluación. Sin embargo, el censo del 21 de octubre de 2007 podrá ser usado como línea de base para algunos indicadores de pobreza y saneamiento: en especial Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), analfabetismo por edad y sexo, tipo de piso en la vivienda (por su influencia en EDA), tipo de combustible utilizado (por su influencia en IRA) y acceso a saneamiento (por su influencia en el estado general de salud, en especial EDA) así como cobertura del SIS. Sin embargo, el Censo 2007 no recoge indicadores de nutrición. Estos últimos requerirán de un censo específico.
- La ENAHO no tiene representatividad a nivel distrital ni provincial, sólo departamental y por grandes regiones. Por ser tan agregados sus datos, no puede constituir una fuente adecuada para el monitoreo o evaluación de CRECER. Una posibilidad es llegar a un acuerdo con el INEI para sobre-muestrear los distritos priorizados por CRECER y contar así con una fuente periódica y probada de datos para la evaluación de esta estrategia.

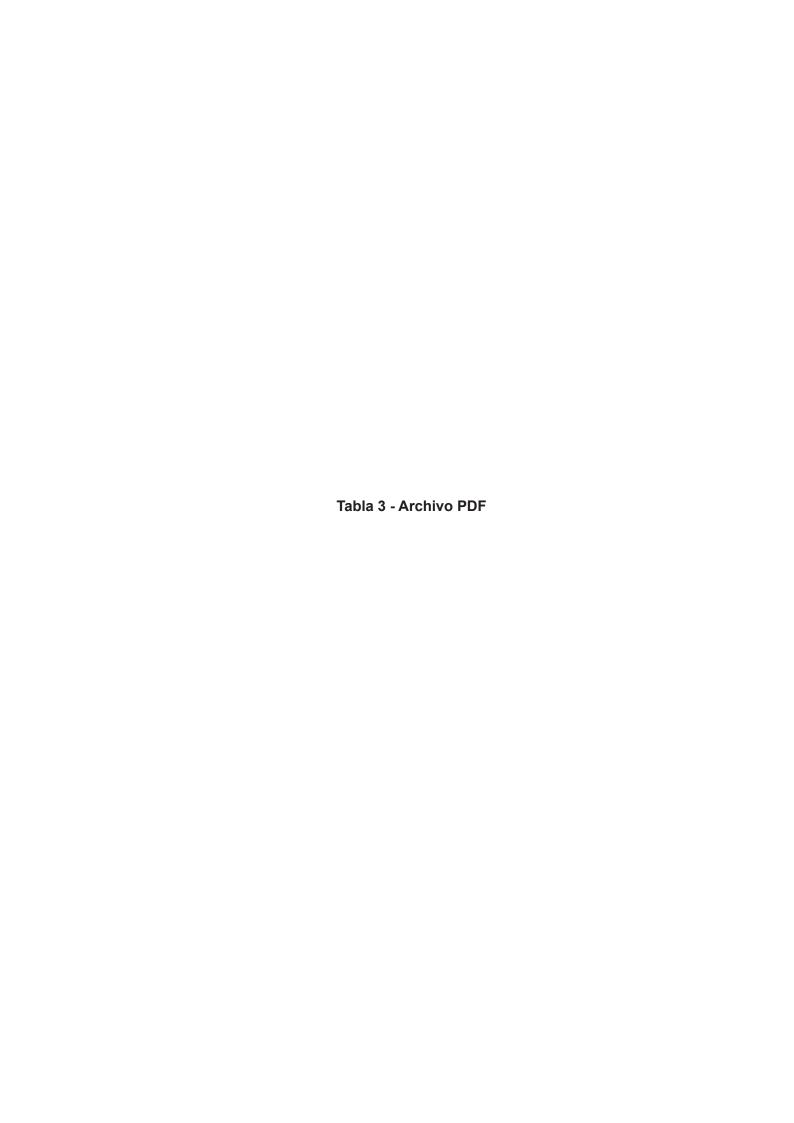
El registro individual de beneficiarios y las historias clínicas de los menores y madres tienen el potencial de ofrecer información detallada para el monitoreo y evaluación de CRECER. Para ello sin embargo se debe mejorar la calidad, oportunidad y capacidad de análisis de estos registros. Sería necesario, asimismo, evaluar si el CENAN cuenta con los recursos humanos y financieros para llevar adelante su responsabilidad del monitoreo y evaluación de la estrategia CRECER. Asimismo, es importante disponer del apoyo técnico y normativo de la ST-CIAS que en última instancia es la institución responsable de esta función.

# **5.2.7. Impacto**

En los párrafos anteriores hemos señalado algunos aspectos relevantes al tema de impacto. En términos de gestión, el éxito de CRECER dependerá de la capacidad de la ST-CIAS para coordinar 10 programas diferentes a nivel central, regional y local. Idealmente, el trabajo conjunto de estos programas debería permitir mayor eficiencia en el gasto social, logrando economías de escala en tareas comunes como la asistencia técnica, capacitación a promotores comunales, administración financiera y el manejo de bases de datos únicas y el sistema de monitoreo y evaluación. Ello requiere, sin embargo, de un enorme esfuerzo por la segmentación y gestión sectorizada con que se han manejado estos programas hasta ahora. En términos de resultados, el impacto central debe ser la disminución de la desnutrición crónica en menores de 5 años de los distritos con mayor incidencia de pobreza. Pero para demostrar este impacto, se debe contar con un sistema concertado de monitoreo y evaluación que está todavía por implementarse.

#### 5.2.8. Transferencia

Por su naturaleza de estrategia nacional, CRECER trabajará en los 3 niveles de gobierno como ya se ha señalado. Las responsabilidades de los niveles regionales y sobre todo locales son considerables como lo establece su plan operativo. La ejecución coordinada de las acciones de los 10 programas involucrados, monitoreo de base y el recojo de la información para la evaluación son todas tareas del nivel local (gobierno local y comunidad). Resultará clave, por tanto, reforzar las capacidades técnicas y administrativas en este nivel para que CRECER tenga éxito.



# 5.3. Análisis del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS) - Presidencia del Consejo de Ministros

El programa JUNTOS fue aprobado el 7 de abril de 2005 mediante Decreto Supremo Nº 032-2005-PCM. Es el primer programa de transferencias condicionadas o subsidio directo que se aplica en el país, aunque existe amplia experiencia internacional en este tipo de programas en México, Pakistán, Brasil, entre otros.

Según datos del MEF, el presupuesto ajustado para el 2006 fue de S/.143,7 millones y el PIA para el 2007 es de S/. 400 millones<sup>45</sup>.

El objetivo principal de JUNTOS es la reducción de la pobreza extrema rural y urbana en un horizonte de mediano plazo (2015) mediante una estrategia triple<sup>46</sup>:

- Transferencias directas en beneficio de las familias más pobres de la población, rural y urbana, con mujeres embarazadas y/o las familias rurales y urbanas más pobres, con mujeres embarazadas o menores de cinco años en el hogar<sup>47</sup>, en los distritos seleccionados;
- Mejorar su acceso y uso a los servicios sociales que presta el Estado (identidad, nutrición, salud y educación); y
- Promover actividades económicas en estas comunidades y localidades<sup>48</sup>.

Se trata de un programa mixto pero con mayor peso de acciones protectoras. Las transferencias monetarias de 100 soles mensuales para las familias están sujetas al cumplimiento de ciertas condiciones por parte de la madre, padre o cuidador del menor. Estas condiciones son<sup>49</sup>:

- a) La madre, padre viudo o solo o cuidador/a debe tener su DNI actualizado y en buen estado. Sus hijos menores, a partir del 2007, deberán contar con DNI, desde que tienen de 30 días de nacidos. (Los indocumentados son atendidos por el programa "Mi Nombre" del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES).
- b) En cuanto a lo nutricional, la madre o cuidador debe recoger la papilla

Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07, listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF.

Presentación institucional del Programa JUNTOS-marzo 2007, en http://www.juntos.gob.pe/centrodocumentacion.php?Doc=3.

Este criterio de focalización se ha incorporado a partir de la articulación con la estrategia CRECER, para simplificar la focalización. Información tomada de la entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS, 20/07/07.

<sup>&</sup>quot;Impactos generales esperados" en www.juntos.gob.pe.pe/images/impactos.jpg

Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS: 20/07/07; también ver Presentación institucional del Programa JUNTOS-marzo 2007, en http://www.juntos.gob.pe/centrodocumentacion.php?Doc=3.

fortificada para los menores entre 6 meses y 3 años y asistir a las charlas sobre prácticas alimentarias adecuadas.

- c) En lo referente a salud, las madres, padres, o cuidadores deben llevar a la posta o centros de salud a los menores de 3 años para su control mensual, tener las vacunas completas y seguir otras indicaciones del personal de salud. En el caso de las gestantes, éstas deben acudir a sus controles prenatales y comprometerse a dar a luz en el establecimiento de salud.
- d) Respecto a la educación, la condición para el beneficiario titular es matricular a sus hijos entre 6 y 14 años y que éstos asistan por lo menos al 85% de los días de clase.

La experiencia internacional en este tipo de programas señala como sus principales ventajas la de fomentar la co-responsabilidad en el cuidado infantil, dar mayor discrecionalidad al beneficiario en el uso del subsidio, y forzar al Estado a expandir la cobertura y calidad de los servicios en zonas de pobreza extrema<sup>50</sup>. Asimismo, la poca información cualitativa que se tiene de JUNTOS señala la sensación de dignidad de los participantes que reciben el subsidio, no como un regalo, sino como una ayuda para asumir sus responsabilidades con sus hijos.

Entre los retos o problemas debe considerarse la importancia de reforzar los conocimientos y prácticas adecuadas de nutrición y salud, es decir, las actividades habilitadoras. Además, en algunos casos, el hecho de que, en el mismo caserío o localidad, algunas familias reciban el subsidio y otras no, merma la solidaridad y puede originar resentimientos y conflictos.

La evidencia disponible señala, asimismo, que este subsidio es usado básicamente para el consumo de alimentos, ropa y transporte en mucho mayor medida que para salud, educación o gastos productivos, por lo que su efecto es más bien protector y paliativo, antes que una solución a la pobreza extrema<sup>51</sup>. Por ello, debe reforzarse el componente productivo para darle mayor peso a los componentes habilitadores de JUNTOS que permitan superar la pobreza extrema.

#### 5.3.1. Línea de base

JUNTOS se inició sin una línea de base propia, aunque la selección de distritos se basa en los mapas de pobreza de FONCODES y el INEI. Para establecer las nuevas condicionalidades se contó con estudios parciales apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Se ha previsto iniciar una línea de base para la nueva gestión que sirva para el

Se estima que un 20 a 25% de la población no tiene acceso a servicios públicos básicos. ENDES 2004.

Ver www.juntos.gob.pe/noticias para una confirmación de este argumento; de las madres entrevistadas por el Comité de Supervisión y Transparencia de JUNTOS, 98% declaró destinar el subsidio a alimentos, el 84% a gastos de educación; 59% a comprar ropa y 45% a pasajes, solo un 15% declaró ahorrar algo del subsidio recibido.

conjunto de programas sociales, la cual estuvo programada para fines de 2007. El costo se estima en 1.5 millones de dólares a ser aportados en parte por el Banco Mundial<sup>52</sup>.

#### 5.3.2. Indicadores

La meta general es atender a 338,404 hogares en pobreza extrema a fines del 2007<sup>53</sup>.

Las metas no están claramente establecidas en términos de la población a atender al 2015 ni para cada objetivo específico.

Para el caso de la desnutrición crónica infantil puede considerarse la meta de CRECER, dado que el propio Plan Operativo de JUNTOS refiere que se ha establecido la ejecución de acciones conjuntas con el programa CRECER y que parte de éstas es la incorporación de beneficiarios que ingresan a dicho programa<sup>54</sup>. Para la cobertura en salud y educación no figuran metas específicas ni en los documentos del programa ni en la página Web, ni se mencionaron en las entrevistas realizadas para la elaboración del presente diagnóstico.

Las metas parecen formularse en términos de distritos cubiertos por el programa JUNTOS. La meta de cobertura es de 638 distritos para fines de 2007. Hasta agosto de 2007 el avance era de 613 distritos<sup>55</sup>. En cuanto a identificación, el avance ha sido 160 mil personas documentadas en estos distritos intervenidos, siendo la meta de 480 mil menores y adultos documentados al 2007<sup>56</sup>.

En cuanto a hogares participantes en el programa, el total acumulado es de 309,181 hogares a setiembre 2007<sup>57</sup>; hasta entonces, se tenía un avance importante con un 87% de la meta anual cumplida (unos 149,957 mil hogares) en 13 departamentos<sup>58</sup>.

#### 5.3.3. Focalización

Los criterios de focalización están claramente establecidos y siguen un proceso bien definido. Los criterios de selección distrital (primera etapa) se basan en 5 aspectos<sup>59</sup>:

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS: 20/07/07.

Plan Operativo Anual (reformulado) del Programa JUNTOS, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 081-2007-PCM-PNADP-DE.

Plan Operativo Anual (reformulado) del Programa JUNTOS, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 081-2007-PCM-PNADP-DE, pp. 14 y 16.

Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS, 20/07/07.

Presentación institucional del Programa JUNTOS-marzo 2007, en www.juntos.gob.pe/centrodocumentacion.php?Doc=3.

Principales indicadores de proceso por ámbito geográfico, en http://intranet2.juntos.gob.pe:8080/consultas/ctrl?command=loginComnad&accion=...

www.juntos.gob.pe.

Presentación institucional del Programa JUNTOS-marzo 2007, en www.juntos.gob.pe/centrodocumentacion.php?Doc=3.

- a) Distritos afectados por la violencia (como parte de la estrategia de reparaciones).
- b) Porcentaje de hogares con NBI en base a los mapas de pobreza del INEI.
- c) Brecha de pobreza (diferencia entre gasto promedio de hogares en pobreza extrema respecto de la línea de pobreza).
- d) Porcentaje de pobres extremos.
- e) Menores de 5 años con desnutrición crónica (talla para la edad).

La segunda etapa es la selección de hogares en los distritos seleccionados mediante un barrido censal a cargo del INEI. Cabe señalar, que antes de que JUNTOS fuera integrado en la estrategia CRECER, durante el censo se registraban sólo los hogares en pobreza extrema con menores de 14 años o aquellos con madres solas, padres viudos y/o cuidadores adultos mayores. De acuerdo con la entrevista realizada al Director Ejecutivo de JUNTOS<sup>60</sup>, el Consejo Directivo ha aprobado recientemente incluir a todas las familias con menores de 5 años en los distritos seleccionados cuya población total sea menor o igual a 20,000 personas, ello para simplificar la focalización. Para la aplicación de este nuevo criterio se requerirá unos 41 millones de soles adicionales que no están presupuestados. La tercera etapa, la más novedosa, es la validación comunal en la que la propia comunidad en asamblea verifica la selección anterior para confirmarla o modificarla. El dato reportado es que la filtración promedio es sólo del 5%<sup>61</sup>.

## 5.3.4. Organización y gestión

Una de las características novedosas de este programa es que su Consejo Directivo cuenta con la participación de entes no oficiales (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas –CONFIEP–, Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social –CONADES–, Cáritas del Perú y Confederación General de Trabajadores del Perú –CGTP–) lo que le da mayor pluralidad, legitimidad y transparencia. Asimismo, otra característica resaltante es que sólo el 10% de su presupuesto se destina a costos administrativos, el 80% va directamente a los subsidios y un 30% es un fondo de inversión para resolver brechas de acceso y cobertura de los servicios públicos<sup>62</sup>.

Entre los aspectos a mejorar, el informe del PNUD señala la necesidad de incorporar ajustes por la demanda; revisión de los hogares no validados en asamblea comunal; mejorar el control de los condicionantes; flexibilizar el valor del subsidio en hogares con distintos requerimientos, y evaluar y ajustar la oferta de servicios públicos en función de las nuevas presiones de la demanda.

<sup>60</sup> Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS, 20/07/07.

<sup>61</sup> Idem.

PNUD. Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres–JUNTOS, Lima 2006.

Como parte de los problemas identificados se encuentra el acceso de los beneficiarios a las agencias del Banco de la Nación. En varias localidades, el beneficiario debe viajar distancias considerables cuyo costo se estima entre 12 y 30 soles, reduciendo por tanto significativamente el subsidio de 100 soles. En la medida en que el programa se expanda hacia la Amazonía, en especial a Loreto, este problema puede exacerbarse por la dispersión poblacional y los problemas de acceso<sup>63</sup>.

Otro aspecto vinculado a la organización y gestión es la relación de JUNTOS con la estrategia CRECER, respecto de la cual es el programa medular. Por ello tienen objetivos y responsabilidades complementarios. En tal sentido, JUNTOS debe fortalecerse a partir de la estrategia de coordinación de CRECER.

Así, en el marco de la reforma de programas sociales, deberá evaluarse la articulación funcional entre todos los programas que articula CRECER y el papel de JUNTOS para contribuir al objetivo general de reducir la pobreza extrema. JUNTOS tiene por ello la misma meta de cobertura que CRECER: los 811 distritos de mayor pobreza.

#### 5.3.5. Coordinación

JUNTOS tiene convenios de colaboración con Salud, Educación, MIMDES y RENIEC.

La coordinación con Salud es central. Ampliar la cobertura del SIS supone no sólo la carnetización, sino fundamentalmente el acceso a los servicios de salud, en especial a los de salud preventiva (inmunizaciones, agua limpia, adecuada disposición de excretas y basura, prevenir EDA e IRA, etc.). La educación de la madre o cuidadora en la crianza y el desarrollo infantil es condición indispensable para la disminución de la desnutrición crónica infantil aún sin raciones alimentarias. Asimismo, las acciones de planificación familiar son indispensables pare evitar los embarazos de altos riesgo y disminuir la mortalidad materna y la infantil. Para todo ello el componente de capacitación y orientación debe reforzarse.

En el caso de Educación los entrevistados refirieron debilidades en la coordinación, manifestando que "este sector había presentado en dos oportunidades, pedidos presupuestales a JUNTOS que no responden a sus prioridades programáticas, con el objeto de cubrir gastos corrientes". JUNTOS cuenta con un 30% de su presupuesto para financiar ampliación de cobertura de los servicios públicos.

El componente sobre atención de personas indocumentadas se coordina con MIMDES a través del programa "Mi Nombre". En opinión de los directivos entrevistados, sería más eficiente manejar este componente directamente con

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS, 20/07/07.

RENIEC. Cuando se entrevistó a funcionarios de esta última institución coincidían con este parecer.

Desde el programa JUNTOS se ha desarrollado una labor de orientación y apoyo en los distritos seleccionados, para facilitar el cumplimiento de los requisitos para la obtención del DNI, como por ejemplo, tramitar una copia de la partida de nacimiento. Al respecto, uno de los aspectos que requiere de una coordinación con RENIEC, es la modificación de uno de los requisitos que exige esta entidad para la obtención del DNI. El plazo de validez de una partida de nacimiento para tal efecto se considera de tres meses por parte del RENIEC, y esto resulta complicado para las familias en pobreza extrema por el costo y tiempo que supone. En tal sentido, se ha previsto realizar las coordinaciones para modificar este requisito en estos casos<sup>64</sup>.

## 5.3.6. Monitoreo y evaluación

La principal limitación para el monitoreo y evaluación es la falta de un sistema informático actualizado, completo y de buena calidad. En el caso de programas complejos y de gran cobertura como JUNTOS, los retos no sólo son de diseño, sino sobre todo están en la recolección y organización de la información que proviene de diversos sectores con formularios, prácticas y objetivos diferentes. Esta limitación es especialmente seria en el marco de la gestión por resultados que el gobierno ha decidido implementar. Los funcionarios entrevistados admitieron que ésta es una de las tareas más urgentes, informando que cuentan con apoyo del Banco Mundial para este propósito y que se encuentran buscando técnicos idóneos que puedan apoyar en este trabajo. Sin embargo, resulta necesario tener en cuenta que el diseño es sólo un parte de la solución, lo más difícil es armonizar, capacitar y coordinar el recojo, envío y tabulación de la información requerida, proveniente de múltiples fuentes y ejecutores. Por ello, la página Web de JUNTOS se encuentra actualizando y proporcionando información de resultados de monitoreo y evaluación, mediante algunos informes de gestión e indicadores de resultados.

## **5.3.7.** Impacto

La información provista por el programa JUNTOS a través de su página Web, permite advertir la definición de tres impactos generales esperados<sup>65</sup>. Éstos se han formulado como:

- Mejorar la brecha de ingresos especialmente para alimentación;
- Desarrollo del capital humano. Romper transmisión intergeneracional de la pobreza;
- Promover las actividades económicas de las comunidades.

Entrevista Dr. Luis Huarachi, Director Ejecutivo de JUNTOS, 20/07/07.

<sup>&</sup>quot;Impactos generales esperados" en www.juntos.gob.pe.pe/images/impactos.jpg.

Los objetivos y metas referidos a la disminución de la pobreza extrema, reducción de la desnutrición crónica infantil, reducción de la mortalidad materna e infantil etc., suponen cambios a mediano y largo plazo, por lo que siendo JUNTOS un programa relativamente reciente, con 2 años de operación, corresponde esperar un tiempo adicional para determinar el grado de impacto de su funcionamiento en la población y distritos atendidos. Además hay que considerar que en el marco de la estrategia CRECER, se han agregado nuevos componentes, tales como cocinas mejoradas (en uso por 35% de los participantes); letrinas (18%), mejoras en la crianza de ganado (60% de participantes) y biohuertos (65%) según declaraciones del presidente del Consejo Directivo de JUNTOS<sup>66</sup>. Ello no debería, sin embargo, hacer perder de vista la imperiosa necesidad de ir preparando y diseñando una evaluación de impacto que se sugiere sea hecha al finalizar el tercer año de operaciones, pues en ese plazo ya se pueden estimar algunos resultados a nivel de la población participante. Asimismo, sería conveniente tercerizar esta evaluación de impacto para asegurar su independencia, calidad y credibilidad.

#### 5.3.8. Transferencia.

JUNTOS opera en forma desconcentrada, pero la dirección está centralizada en Lima. Los gobiernos locales de los distritos seleccionados tienen importante responsabilidad en la ejecución del programa a través de los sectores correspondientes. Un componente clave, sin el cual el impacto de programas protectores como JUNTOS tendrá serias limitaciones, es el de las inversiones habilitadoras referidas a infraestructura productiva, apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), acceso al mercado, micro crédito, asistencia técnica, etc. Ello supone un trabajo más cercano con los gobiernos regionales, el sector empresarial y las ONG de desarrollo. Este campo está débilmente presente en la lógica de JUNTOS y debería tener más peso en el proceso de reforma de los programas sociales.

Editora Perú. "AVANCE; cada vez más familias se involucran en proceso reactivador de la economía", del 05/10/07.



# 5.4. Análisis del Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (PRIAS) - Registro Nacional de Identidad y Estado Civil

Otorgar el Documento Nacional de Identidad (DNI) a las personas que nunca la han tenido, la han perdido o tienen dificultades para obtenerla o renovarla es el propósito de este programa del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC). Como se señala en el cuadro siguiente (Tabla 5), son 4 las poblaciones objetivo: personas con discapacidad, adultos mayores, personas en pobreza, en especial indígenas andinos y amazónicos y niños, niñas y adolescentes<sup>67</sup>.

Este programa debería ser el cimiento del conjunto de programas sociales, pues la identidad civil es la base de la ciudadanía. En ese sentido, el contar con identidad civil es una medida habilitadora por excelencia. Es más, para acceder a los beneficios de muchos programas sociales (a JUNTOS, por ejemplo), es indispensable contar con DNI. Por otra parte, varios de estos programas, incluyendo la estrategia CRECER, establecen entre sus indicadores de desempeño la cobertura de DNI en la población objetivo.

Por ello, llama la atención que en la entrevista realizada al funcionario del RENIEC, se haya informado que el PRIAS ha perdido importancia y fuerza desde inicios del año 2007 por límites presupuestales<sup>68</sup>. Se explicó que hasta el año 2006 el PRIAS constituía una gerencia con 3 programas (Administrativo, Apoyo Social, Restitución de la Identidad) y que además recibió fondos del Plan Integral de Reparaciones. El año 2007, y por la razón mencionada, la Gerencia del PRIAS pasó a ser una unidad dentro de la Gerencia de Operaciones de RENIEC. Por ello, como metas para el 2007 sólo fueron previstas: 150 mil adultos y 10 mil menores y adolescentes, que además se basan en la demanda ya sea individual o del programa JUNTOS<sup>69</sup>.

Por otra parte, RENIEC no considera al PRIAS como un programa social en el mismo sentido que lo son el Programa Integral de Nutrición (PIN), JUNTOS, etc.

#### 5.4.1. Línea de base

En realidad no existe una cifra confiable del número de adultos en el país que no cuentan con DNI. La estimación del propio RENIEC es que serían alrededor de unos 800 mil adultos sin DNI, y 10 millones de niños sin este documento<sup>70</sup>. El censo nacional de octubre 2007 es una oportunidad para no sólo contar con una cifra más exacta, sino conocer la ubicación y características socio-culturales y económicas de los indocumentados<sup>71</sup>.

http://www.reniec.gob.pe/portal/ProyeccionSocial.jsp.

Entrevista al señor Walter Andía, Jefe del PRIAS, 29/08/07.

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Idem.

Pregunta 26 de la sección quinta de la cédula censal.

El SISFOH requiere de DNI, por ello es fundamental que programas como JUNTOS aceleren el proceso de identificación para dar DNI a los indocumentados y servir de línea de base al RENIEC. Por ahora y debido al bajo nivel de actividad del PRIAS se está atendiendo a la demanda en forma pasiva.

De acuerdo a los funcionarios entrevistados del Programa JUNTOS habría unos 250 mil expedientes en trámite pendientes<sup>72</sup>.

#### 5.4.2. Indicadores

La Resolución Jefatural Nº 0308-2006-JEF/RENIEC, aprobó llegar a los 812 distritos de mayor pobreza según mapas de FONCODES y MEF para ofrecer en forma gratuita los trámites de renovación, duplicado y rectificación de datos de DNI a las personas en situación de pobreza o mayor severidad de pobreza. Por su parte, la Resolución Jefatural Nº 0142-2006-JEF/RENIEC ordenó, asimismo, la gratuidad en la tramitación y expedición de DNI a los menores en situación de pobreza y/o abandono, estimándose la meta en 100 mil beneficiarios en el 2006, cubiertos por la fuente de recursos directamente recaudados.

Precisamente en esto radica el problema: al reducirse las multas electorales, los recursos directamente recaudados por RENIEC han descendido dramáticamente de unos 7 u 8 millones de soles anuales a sólo 1.5 millones en el 2006, pese a que ese fue un año electoral. Con estas restricciones es difícil asumir que se puedan lograr las metas de trabajar en los 811 distritos prioritarios de la estrategia CRECER<sup>73</sup> y alcanzar los 100 mil menores como establecen las resoluciones jefaturales aludidas. Es más, según los entrevistados, la meta para el 2007 en cuanto a otorgar DNI a menores en pobreza y/o abandono será de solo 10,000 personas.

## 5.4.3. Focalización

Como ya se ha señalado, son 4 las poblaciones objetivo del PRIAS. Sin embargo, según los funcionarios entrevistados, se están enfocando sólo a atender a personas con discapacidad en el 2007, debido a las limitaciones presupuestales. Reclaman los entrevistados que los recursos para otorgar DNI los tienen otros programas (mencionaron JUNTOS, PRONAA, MIMDES y Defensoría del Pueblo) y que en realidad éstos le corresponderían a la RENIEC. En todo caso hay en este tema una contradicción entre las metas de identificación en programas como JUNTOS, PIN y CRECER y la limitada capacidad financiera de RENIEC de contribuir a este objetivo.

Entrevista a los señores Luis Alberto Huarachi, Director Ejecutivo, y señor Julio Acosta, Gerencia de Tecnología e Información, del Programa JUNTOS, 20/07/07.

Como se ha mencionado el Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM que crea CRECER, señala como meta de cobertura 880 distritos, pero tanto en nuestras entrevistas como en los documentos entregados por sus funcionarios se habla de 811 distritos prioritarios.

## 5.4.4. Organización y gestión

La disminución de recursos del PRIAS ha debilitado, por lo menos desde la perspectiva del RENIEC, la prioridad interna dada anteriormente a este programa. Como se señaló, lo que antes era una gerencia con 3 componentes o sub-programas, hoy se ha reducido al apoyo a personas discapacitadas en la obtención y restitución de su identidad ciudadana y ha pasado a ser sólo una unidad de la Gerencia de Operaciones<sup>74</sup>.

RENIEC opera a nivel nacional con 208 agencias y 13 jefaturas zonales. Muchas de estas agencias tienen una carga de trabajo muy baja, uno o dos personas atendidas por semana. Sin embargo, esto se justifica como el costo de dar acceso a los servicios de identidad a la población de las zonas mas alejadas.<sup>75</sup>

Las brigadas itinerantes que operaban en zonas alejadas con población dispersa, especialmente en la Amazonía, se han descontinuado por falta de recursos. Algunas de las trabas normativas para este tipo de acción proactiva son la prohibición de dar viáticos por más de 15 días a cualquier funcionario, y el costo del transporte y seguro de salud y accidente para los viajeros.

#### 5.4.5. Coordinación

El PRIAS ha trabajado de cerca con JUNTOS pues el acceso al subsidio directo requiere contar con DNI. En los registros del MEF figuran para el presupuesto ajustado del 2006, S/. 2'734,829 para el componente de atención a pobres extremos, S/.770,826 para el Programa Integral de Reparaciones y S/. 2'296,883 para la atención a discapacitados. En el PIA para este año 2007 sólo figuran recursos para este último sub programa y por un monto bastante menor: S/. 1'342,875<sup>76</sup>. Este es un asunto a subsanar que requeriría transferencias de JUNTOS al PRIAS o asumir directamente parte de los costos que supone para los equipos zonales de RENIEC, el desplazarse y llegar con el servicio de proveer identidad civil a las zonas de acción de JUNTOS. Este último programa está realizando el empadronamiento de las personas sin DNI en sus zonas de acción y RENIEC revisa los expedientes lo que reduce costos operativos, pero según la ST-CIAS, RENIEC tiene unos 200 mil expedientes pendientes para otorgar DNI. Es débil también la coordinación con el programa "Mi Nombre" que ejecuta el MIMDES. De acuerdo al Plan Operativo de CRECER (Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM) estas coordinaciones y acuerdos deberán ser promovidos y coordinados por la ST-CIAS.

Es por ello que la PCM el 25 de noviembre de 2007 autorizó según Resolución Ministerial Nº 345-2007-PCM la transferencia de S/. 10 millones a favor de la RENIEC, en el marco de Acuerdo del Consejo Directivo del Programa

Entrevista al señor Walter Andía, Jefe del PRIAS, 29/08/07.

<sup>75</sup> Idem.

MEF. Lista de Programas Sociales; Presupuesto 2006 y 2007.

JUNTOS, a fin de facilitar el proceso de entrega de documentos de identidad a los beneficiarios del programa.

## 5.4.6. Monitoreo y evaluación

RENIEC lleva registros de los DNI expedidos, renovados y actualizados. Sin embargo la tarea de estimar la cobertura del acceso a la identidad en las zonas de pobreza crítica no forma parte de sus acciones. Esta tarea debe ser acometida por programas como JUNTOS y el PIN y monitoreados por CRECER.

## **5.4.7. Impacto**

Estudios cualitativos sobre cómo el acceso al DNI cambia las oportunidades y calidad de vida de los previamente indocumentados permitirían evaluar el impacto social y económico de este hecho. Una de las principales limitaciones para dar mayor agilidad y cobertura al otorgamiento de DNI son las deficiencias de los registros civiles, en especial en lo relativo a las partidas de nacimiento. RENIEC estima que un 30% de las partidas de nacimiento tiene errores u omisiones. Mejorar la calidad, acceso y cobertura de los registros civiles, específicamente de los registros de nacimientos, permitirían un mayor impacto del proceso de identidad civil.

Una actividad que debe reforzarse para lograr un mayor impacto, son las campañas informativas sobre requisitos y gratuidad del trámite para acceder al DNI. En ello han colaborado y pueden seguir haciéndolo las Fuerzas Armadas, y los programas sociales de cobertura nacional. Pero adicionalmente estas campañas, conducidas en idioma nativo, podrían ser una oportunidad de educación cívica en derechos y responsabilidades ciudadanas.

## 5.4.8. Transferencia

RENIEC trabaja en forma desconcentrada a través de sus 208 agencias a nivel nacional. La digitalización de sus registros ha permitido agilizar enormemente los trámites y mejorar así la atención a las personas. Como se ha señalado, persiste sin embargo el reto de llegar a las poblaciones más excluidas y dispersas. Es claro que RENIEC requiere de recursos para acometer esta tarea. Por ello es indispensable el esfuerzo conjunto con otros programas en el marco de la estrategia CRECER.

Tabla 5 - Archivo PDF

## 5.5. Análisis del Seguro Integral de Salud (SIS) - Ministerio de Salud

El SIS, fusiona dos programas de salud que existían previamente: el Seguro Escolar Gratuito (creado en 1997) y el Seguro Materno Infantil (creado en 1998). La creación del SIS se formaliza con la Ley del Ministerio de Salud Nº 27657, promulgada el 29 de enero de 2002, la misma que en su artículo 33º literal c, establece que la misión del SIS es la administración de los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud individual.

De la entrevista realizada sobre el SIS<sup>77</sup> se señaló que la finalidad de este sistema era garantizar la atención de salud gratuita a todas las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Para ello, se ha precisado como objetivo general construir un sistema de aseguramiento público sostenible y solidario que financie servicios de calidad para la mejora del estado de salud de las personas a través de la disminución de la tasa de morbimortalidad<sup>78</sup>. Asimismo, se han definido como objetivos específicos los desarrollados en la tabla 6.

Así, se trata de un programa esencialmente protector, pero con un componente habilitador: crear una cultura de aseguramiento en la población pobre.

El presupuesto total ajustado en el 2006 fue de S/.290'879,338 y el PIA 2007 es de  $S/.267'589,550^{79}$ .

## 5.5.1. Línea de base

El SIS inició una nueva administración a comienzos del 2007. Lo primero que se hizo fue una revisión de los datos, en este caso de la cantidad de asegurados. Según las estadísticas arrojadas de esta revisión, el SIS tenía entre 10 y 12 millones de asegurados, pero la definición de asegurado que se manejaba era toda persona inscrita a la que se le creaba un número autogenerado, no importando si había sido atendida o no. Por otra parte, se consideraban datos acumulados de años anteriores<sup>80</sup>.

Salvando las distorsiones que podía producir el utilizar el autogenerado y no el DNI para el registro de los asegurados, finalmente se llegó a identificar a 3'300,000 personas que estaban haciendo uso del seguro. Ésta fue la línea de base inicial desde diciembre del 2006<sup>81</sup>.

Entrevista señor Ricardo Corcuera, Jefe de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo del Sistema Integral de Salud, 19/07/07.

Objetivos del SIS, en http://www.sis.gob.pe/quien\_objet.html.

Listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF, remitido a la Contraloría con Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07.

Entrevista señor Ricardo Corcuera, Jefe de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo del Sistema Integral de Salud, 19/07/07.

<sup>81</sup> Idem.

#### 5.5.2. Indicadores

El SIS utiliza una serie de indicadores de resultado<sup>82</sup>, relacionados con:

- Acceso y afiliaciones (incremento de afiliaciones en el componente maternoinfantil, concentración de afiliaciones en quintil 1 y 2 de pobreza, incremento de afiliados en otros planes SIS y afiliación a nivel de componente de Aseguramiento Semi-contributivo para grupos poblacionales con limitada capacidad adquisitiva);
- Atenciones en servicios de salud (porcentaje de partos institucionales, entre otros);
- Niveles de satisfacción (encuestas de satisfacción de usuarios y desempeño del prestador); y
- Mejora del sistema de focalización.

Estos indicadores combinan datos de cobertura por ciclo de vida y nivel de pobreza así como por tipo de atención. Además los indicadores de satisfacción de usuarios son una importante innovación referida al tema de calidad de los servicios públicos. Faltaría estimar los resultados de las acciones preventivas y de promoción de la salud.

### 5.5.3. Focalización

La meta de cobertura del SIS para el 2007 es de 5 millones de asegurados. A julio de 2007 se ha alcanzado 4'200,000, lo que ha permitido a funcionarios del SIS afirmar que probablemente a fin de año se supere la meta<sup>83</sup>.

Como criterios de focalización utilizados se ha determinado que se focalizará al 100% de la población ubicada en el quintil 1 de pobreza (geográficamente, por distrito). Recién a partir del quintil 3 se aplican fichas de evaluación socioeconómica<sup>84</sup>.

Asimismo, de la entrevista realizada al responsable del SIS, se tiene que existe la decisión de que en primer lugar la selección o focalización se realice primero con relación al quintil 1. En segundo lugar, se exige la residencia en alguna de las 10 regiones prioritarias del país. Actualmente está en 7 regiones prioritarias: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco y Puno. Aseguran los entrevistados estar focalizando mejor con el 62% de zonas pobres; la meta es llegar para fin de año al 85% y en 2008 al 100% de la población en situación de pobreza.

http://www.sis.gob.pe/estad\_indic.html También: Encuesta CGR a Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados – setiembre 2006.

Entrevista señor Ricardo Corcuera, Jefe de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo del Sistema Integral de Salud, 19/07/07.

<sup>84</sup> Idem.

En la misma entrevista se refirió que las poblaciones dispersas y aisladas constituyen una dificultad para la focalización. El Ministerio de Salud (MINSA) ha aprobado la estrategia de atención para estas poblaciones mediante brigadas de atención ambulatoria pero se les da un ámbito de atención y un tiempo determinado, quedando siempre sin atender la población más aislada. Las brigadas están conformadas por trabajadores eventuales y que luego se retiran, afectando la continuidad. Asimismo, los beneficiarios no pueden saber cuándo llegará la atención.

## 5.5.4. Organización y gestión

El SIS es un Organismo Público Descentralizado (OPD) del MINSA que financia las prestaciones de salud a la población en pobreza y extrema pobreza. Realizada la prestación de salud al beneficiario se le reembolsa al establecimiento de salud por aquella prestación. Tiene dos componentes: el Componente Subsidiado, para población en pobreza y pobreza extrema que no cuenta con seguro de salud, con un subsidio del 100%; y el Componente Semi-subsidiado, para población con limitada capacidad de pago que no cuenta con un seguro de salud, mediante un pago que oscila entre los 10 y los 30 soles. El SIS financia un listado de prestaciones, el que es comunicado a los establecimientos de salud. Este listado implica un costo estandarizado por tipo de prestación<sup>85</sup>.

## 5.5.5. Coordinación

Con relación a este aspecto, en la entrevista realizada se manifestó que hasta hace un tiempo, el SIS y el MINSA trabajaban aislados, sin mayor coordinación en este proceso. Sin embargo, a partir del listado de prestaciones están trabajando en forma conjunta. Han encontrado con el Comando Conjunto de Lucha por la Pobreza un buen nivel de articulación, y con su producto CRECER una excelente posibilidad de alcanzar metas y logros comunes.

## 5.5.6. Monitoreo y evaluación

La idea fundamental es transferir responsabilidades de aseguramiento (afiliación y supervisión) a las regiones y a los gobiernos locales. El SIS haría un muestreo de esa afiliación y supervisión, asimismo, buscará hacer convenios con los gobiernos locales. De acuerdo a información de la entrevista referida, se han iniciado coordinaciones con CRECER. El padrón de afiliaciones va a ser responsabilidad de los alcaldes. Existe un censo realizado por JUNTOS en aproximadamente 400 distritos de su ámbito. Este censo va a constituir una base para ser entregada a los alcaldes y para que a partir de este padrón se hagan las modificaciones requeridas por: nuevos ingresos, nacimientos o ausencias anteriores. La meta es el Registro Único de Beneficiarios<sup>86</sup>.

http://www.sis.gob.pe/produ.html

Entrevista señor Ricardo Corcuera, Jefe de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo del Sistema Integral de Salud, 19/07/07.

El gobierno local a su vez tiene sus organizaciones sociales de base, las que pueden contribuir de forma importante al monitoreo y el control social de la calidad de atención del establecimiento. Los resultados serían reportados al alcalde, y éste a su vez reportaría a las unidades coordinadoras de nivel regional para que se establezcan los mecanismos de corrección. Ello en vista de que los establecimientos ya están descentralizados, ya no pertenecen al MINSA, y por lo tanto esa responsabilidad recae en la región. El SIS debe hacer una auditoría de muestreo e informar al alcalde los hallazgos sobre personas focalizadas inadecuadamente para que él pueda verificar y corregir el padrón<sup>87</sup>.

# **5.5.7. Impacto**

Los indicadores de impacto que utiliza el SIS son, básicamente, la tasa de mortalidad – morbilidad y la cobertura de partos institucionales afiliados al SIS. Se ha sugerido en el algoritmo otros tres indicadores de impacto; la promoción de una cultura de prevención mediante el aseguramiento aumentando la proporción de personas bajo el régimen semi-contributivo; y dos relacionados con la calidad tanto en la atención prestada (tiempo de espera para cita y en la consulta, información proporcionada, efectividad del tratamiento, acceso a medicamentos, etc.) como en el trato amable y respetuoso del asegurado, todo lo que debe redundar en una mayor satisfacción del mismo.

## 5.5.8. Transferencia

Se va a transferir la afiliación y la supervisión ya que interesa que esa responsabilidad sea local.

Cabe señalar que se han encontrado áreas a nivel local muy organizadas (por ejemplo Acobamba en Huancavelica); en estas zonas donde ya hay un trabajo realizado se va a transferir responsabilidades o acuerdos a aliados estratégicos mediante convenios para establecer un trabajo de afiliación.



## 5.6. Análisis de PROJOVEN - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

PROJOVEN es uno de los programas sociales focalizados más antiguos en el país. Fue creado por Resolución Ministerial Nº 112-99-TR del 20 de julio de 1999 como una evolución de los programas de capacitación laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA). El objetivo general de este programa es mejorar la empleabilidad de jóvenes pobres entre 16 y 24 años de escasos recursos económicos. Es, por tanto, un programa esencialmente habilitador.

Sus objetivos específicos son: aumentar la tasa de inserción laboral en el mercado formal de jóvenes en pobreza y extrema pobreza, incrementar sus ingresos laborales, reducir el tiempo de búsqueda de trabajo y disminuir la segregación ocupacional<sup>88</sup>. Para ello PROJOVEN subsidia la capacitación laboral por 3 meses y la inserción en empresas formales por otros 3 meses. La expectativa es que estas empresas contraten al joven luego en forma más estable o que éste encuentre empleo en otra empresa de rubro similar<sup>89</sup>.

El presupuesto anual ajustado del 2006 de PROJOVEN fue de S/.4'046,531; el PIA para el 2007 es de S/. 24'086,000<sup>90</sup>. Un 30% de los recursos provienen de un préstamo del BID por 4 años a ejecutarse desde el 2005, aunque, como veremos más adelante, el programa estuvo paralizado por casi año y medio así que recién se ha reiniciado en el 2007. El costo por joven capacitado es de S/.3,000<sup>91</sup>.

La meta es atender a 100 mil jóvenes en 4 años. Hasta el 2007 las convocatorias (una anual) permitían atender a unos 4 mil a 6 mil jóvenes por año. En el 2006 se estableció una meta de 15,200 que no se cumplió por la paralización del programa. Para el 2007 se ha fijado una meta más realista de 12,000 jóvenes participantes. Ello se logrará mediante dos convocatorias anuales y con procesos simultáneos<sup>92</sup>.

#### 5.6.1. Línea de base

La población objetivo son jóvenes de ambos sexos entre 16 y 24 años con bajos niveles de escolaridad pertenecientes a hogares en pobreza extrema y que se encuentran desempleados, subempleados o en actividad forzosa. PROJOVEN se viene ejecutando en Lima-Callao, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Cusco, Piura, Huancayo, Iquitos, Cajamarca, Ayacucho, Ica y Tarapoto<sup>93</sup>. No existe línea de base de la población de jóvenes en pobreza extrema por condición de ocupación

http://www.projoven.gob.pe/inicio/que/objetivo.htm.

Entrevista a Víctor Shiguiyama, Director Ejecutivo de PROJOVEN, y Norma Vidal, responsable de la Unidad Técnica y Operativa de PROJOVEN, 08/08/2007.

Inventario de programas sociales realizado por la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF, 06, remitido a la Contraloría con Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07.

Entrevista a Víctor Shiguiyama, Director Ejecutivo de PROJOVEN, y Norma Vidal, responsable de la Unidad Técnica y Operativa de PROJOVEN, 08/08/2007.

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Según el portal de PROJOVEN www.projoven.gob.pe/inicio/donde.htm.

para cada ciudad de intervención. Por ello, no puede estimarse el impacto de este programa a nivel de toda la población objetivo. Tampoco resulta esto relevante por el limitado número de beneficiarios. Una línea de base programática podría construirse comparando los postulantes con los seleccionados, o mediante grupos control como se ha hecho en las evaluaciones de impacto con que cuenta PROJOVEN.

#### 5.6.2. Indicadores

Como se ha señalado, al no existir línea de base en términos del universo de la población objetivo, los indicadores de inicio se establecen con base a la meta anual endógena al programa. Históricamente la población participante ha fluctuado entre 4 mil a 6 mil jóvenes por año. Para el año 2007 se ha duplicado la meta a 12,000 mediante 2 convocatorias anuales (la décimo cuarta y la décimo quinta) en procesos paralelos.

A agosto de 2007 recién se trabajaba en la primera de estas convocatorias, por lo tanto no disponen de indicadores de avance. Los indicadores de resultados (cuando los haya) deberían trabajar 3 ratios<sup>94</sup>:

- a) Ratio participante/postulante, que mide la capacidad de convocatoria del programa y el nivel de demanda de los jóvenes en el ámbito de intervención.
- b) Ratio capacitados/participantes, que mide el porcentaje de jóvenes que culminan los 3 meses de capacitación. Según los funcionarios de PROJOVEN este ratio es bien alto, un aproximado del 96%.
- c) Ratio empleados/capacitados, que mide el acceso a empleo de los participantes en el programa de capacitación. Este ratio ha estado en alrededor del 53% en convocatorias anteriores. La meta para estas convocatorias es superar el 60% aunque el convenio con el BID establece una meta por encima del 80%, la que según los funcionarios es demasiado optimista al corto plazo.

#### 5.6.3. Focalización

El proceso de focalización de PROJOVEN se realiza respecto de jóvenes de escasos recursos económicos, entre los 16 y 24 años con inadecuados niveles de calificación para el trabajo, con o sin secundaria completa, desempleados o subempleados<sup>95</sup>.

PROJOVEN opera en Lima-Callao y en 11 departamentos del país en los que existe mayor oferta de capacitación y demanda laboral. En este sentido el programa no se focaliza en las zonas más pobres sino en apoyar la empleabilidad de jóvenes en pobreza en zonas de mercados dinámicos. Un tema a discutir es si esta lógica debe modificarse en ciclos de expansión económica y laboral, pues en

Entrevista a Víctor Shiguiyama, Director Ejecutivo de PROJOVEN, y Norma Vidal, Responsable de la Unidad Técnica y Operativa de PROJOVEN, 08/08/2007.

http://www.projoven.gob.pe/descargas/PDF/boletines/boletin01.pdf.

realidad se trata de un subsidio a las instituciones de capacitación e indirectamente a las empresas que reciben a este contingente laboral. Una posibilidad, que está en discusión y que permitiría cumplir con el propósito social del programa, es extenderlo a zonas rurales para mejorar las capacidades técnicas de jóvenes rurales en zonas de expansión de los mercados rurales, no sólo en el campo agropecuarios, sino también en rubros como artesanía, eco turismo, gestión cultural, minería, forestería, etc. La experiencia de FONDOEMPLEO en apoyar proyectos productivos rurales innovadores es valiosa para articular estos dos programas del MINTRA<sup>96</sup>.

# 5.6.4. Organización y gestión

El programa inicia cada ciclo con convocatorias por diversos medios de comunicación (incluyendo su Web) en las ciudades intervenidas. Los jóvenes postulantes pasan por una entrevista en la que se verifica su edad y condiciones socio-económicas mediante una ficha de datos sobre NBI del hogar que se ha venido mejorando. Es requisito el no haber recibido ninguna capacitación formal anterior. Los seleccionados reciben tres opciones de capacitación y luego se les apoya con el costo de la misma y pasaje (S/.2.60 diarios). Cumplida la fase de capacitación, la misma entidad capacitadora establece los vínculos con las empresas para una pasantía de 3 meses. Durante esa fase el joven ya no recibe subsidio pues la empresa debe pagarle un salario<sup>97</sup>.

Un componente clave de PROJOVEN es la idoneidad y los vínculos empresariales de las entidades de capacitación. Por ello el programa dedica buena parte de su tiempo y recursos a identificar, seleccionar y monitorear a las entidades capacitándolas a través del Registro de Capacitación. Existe un sistema de puntajes para la selección en el que se le está dando mayor peso a aquellas instituciones de capacitación que tienen mayores vínculos con las empresas y pueden por tanto facilitar la inserción laboral de los jóvenes que capacitan. Se espera que esta estrategia mejore el ratio de colocación del 52% en convocatorias pasadas a más del 60% en el 200798.

## 5.6.5. Coordinación99

Inicialmente se trabajó de cerca con FONDOEMPLEO, otro programa del MINTRA que se financia con recursos de la minera Yanacocha. Este programa desarrolla proyectos productivos en la sierra, y otros proyectos que involucran a iniciativas empresariales con los que PROJOVEN podría articularse. Asimismo, ha habido aproximaciones a CONFIEP pero no es fácil conseguir información de demanda futura de las empresas ya sea porque no cuentan con esa información

Entrevista a Víctor Shiguiyama, Director Ejecutivo de PROJOVEN, y Norma Vidal, Responsable de la Unidad Técnica y Operativa de PROJOVEN, 08/08/2007.

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Idem.

o porque corresponde a información interna de cada empresa. Una manera de obviar esto último sería trabajar con demanda agregada por sector o sub-sector para evitar identificar individualmente al demandante.

Asimismo, PROJOVEN se ha acercado a las PYMES pero sin mucho éxito por la baja demanda laboral y la informalidad de la mayoría de empresas de este grupo. Pese a ello se estima que un 20% a 30% de jóvenes capacitados encuentran trabajo en este sector. Finalmente, la bolsa de trabajo del MINTRA es otro de los vínculos que se pone a disposición de los participantes el programa.

## 5.6.6. Monitoreo y evaluación

PROJOVEN cuenta con un sistema de monitoreo bastante completo, el cual se está actualizando con un nuevo aplicativo informático que debería estar operativo para fines de 2007. El monitoreo involucra tres aspectos: el de los propios jóvenes usando la base de datos de postulantes/participantes, el de las entidades capacitadoras y el de los capacitados luego de la fase de capacitación. PROJOVEN tiene asimismo un adecuado sistema de evaluación interno, que utiliza grupos de intervención y grupos control con resultados valiosos<sup>100</sup>.

## **5.6.7. Impacto**

PROJOVEN es uno de los programas sociales más evaluados, tanto interna como externamente. En el 2003 el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) hizo una cuidadosa evaluación del impacto de este programa durante la sexta convocatoria. Los resultados más saltantes de dicha evaluación fueron<sup>101</sup>:

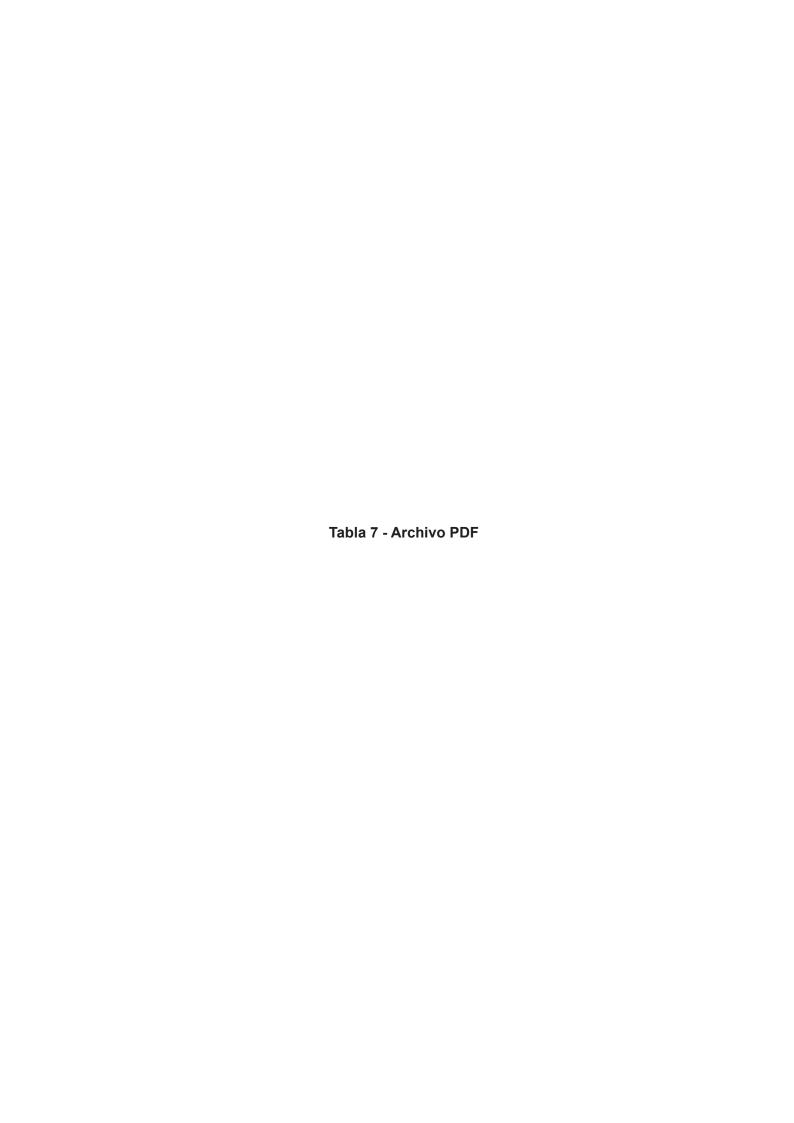
- a) Los participantes obtuvieron un ingreso por hora 33% superior al del grupo control.
- b) Los participantes tenían una probabilidad entre 4% y 7% mayor a estar empleados que el grupo control. Sin embargo, la desviación estándar para este indicador era muy alta por lo que el impacto no se considera significativo.
- c) Para aquellos participantes que sí consiguieron empleo, las horas laboradas eran mayores que para el grupo de control.
- d) El programa disminuía la segregación laboral en 13 puntos, es decir permitía que varones accedieran a empleos tipificados como "femeninos" y viceversa, facilitando la equidad de género en el mercado laboral.

#### 5.6.8. Transferencia

Este programa está desconcentrado pero no se ha previsto su descentralización.

<sup>00</sup> Idem

Ñopo, Hugo y Robles, Miguel (GRADE). Evaluación de los programas sociales: estimación para el caso PROJOVEN; en Economía y Sociedad No. 52; julio 2004. CIES, Lima. Ver también: http://www.projoven.gob.pe/resultados/impacto.htmweb de PROJOVEN para otras evaluaciones de impacto respecto de las 1ª, 2ª, 6ª, 8ª y 10ª convocatorias.



# 5.7. Análisis del Programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Secundaria (MECEP) y del Programa de Educación en Áreas Rurales (PEAR)

Tanto MECEP como PEAR son programas que desaparecen por ser absorbidos por el Ministerio de Educación (MINEDU) como órganos de línea. El Decreto Supremo Nº 016-2007-ED de fecha 30 de junio de 2007, en su artículo 3º aprueba la fusión del PEAR en la Dirección General de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural, y el MECEP en la Dirección General de Educación Básica Regular del MINEDU. En tal sentido, dispone que las funciones de carácter financiero y administrativo del PEAR y el MECEP sean asumidas a partir de entonces por la Oficina General de Administración del MINEDU, quedando ambos programas en proceso de cambio o cierre.

Por estas razones estos dos programas no serán objeto de análisis bajo el instrumento del algoritmo que relaciona objetivos, metas e indicadores. No obstante, se ha considerado importante hacer una breve descripción de los objetivos y principales características de su funcionamiento, antes de la absorción y cierre de estos programas<sup>102</sup>.

El programa MECEP, durante su vigencia, ha tenido como objetivo general el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria y técnica profesional, haciéndola más pertinente y articulada con el ámbito laboral. Se trató, por tanto, de un programa habilitador. Sus objetivos específicos han sido: el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las Unidades Operativas del MINEDU a través de la provisión de equipamiento, la dotación de materiales educativos, educación, capacitación e infraestructura a la educación secundaria, y el apoyo al desarrollo de una formación profesional técnica actualizada y acorde a los requerimientos del sector productivo.

MECEP es un proyecto, cuyo ámbito de ejecución es a nivel nacional para alumnos de las áreas urbanas y rurales. Viene trabajando desde diciembre de 1996, y está planificado hacer una medición de su impacto en 2008. El proyecto se encuentra en proceso de sustentación de cambio de metas y presupuesto; por tanto, su cierre está en proceso, así como, el hacer una evaluación general del proyecto la misma que, según información proporcionada en la entrevista con los responsables del programa, se debe estar empezando el 2008-2009.

Descripción realizada según información proporcionada por los funcionarios de ambos programas que atendieron la entrevista efectuada para la elaboración de este informe. Entrevista a los señores Víctor Marengo, Jefe de Administración y Javier Díaz, Jefe de la Unidad de Programación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación, de los Programas MECEP y PEAR, 26/07/07.

Asimismo, se consultó la información proporcionada por la CGR, a través de la base de datos sobre programas sociales que se encuentra a cargo de la GPS.

Por otro lado, el PEAR ha tenido como objetivo el mejorar la calidad y equidad de la educación básica mediante dos mecanismos: a través de inversiones dirigidas a las áreas rurales (las mismas que tienen los indicadores educativos más bajos) y a través de reformas sistémicas de la gestión educativa y la política magisterial. PEAR se inició en el año 2004 y concluirá en el año 2008.

La focalización en el PEAR se realiza de la siguiente manera: se seleccionan los distritos que según los índices de pobreza o atraso son los más necesitados; el proyecto escoge aquellas regiones que más necesitan la intervención. Se ha encontrado que los departamentos más críticos son: Cusco, Puno, Huancavelica, Ayacucho, Piura y San Martín. De estos departamentos se priorizan algunos distritos.

Estos proyectos no se ejecutan a través de las unidades de línea del MINEDU. No son unidades ejecutoras sino, que operan a través e una unidad coordinadora del MINEDU que se denomina Oficina General de Proyectos que trabaja tanto con recursos de endeudamiento, como con una contrapartida nacional.

Ambos proyectos tienen definidas sus metas e indicadores, A pesar de que sus presupuestos eran para 3 años, durante las ejecuciones se vio la necesidad de extender el plazo de los proyectos: MECEP se ha ejecutado en 6 años y el PEAR se va a ejecutar en 5 años.

Para estas metas multi-niveles, la Oficina General de Proyectos elabora los planes operativos anuales de cada proyecto, según los lineamientos del Ministerio en este tema. Como unidad coordinadora deben verificar que las metas programadas cada año vayan dirigidas al logro de las metas multi-anuales y objetivos del proyecto.

# 5.8. Análisis del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Manejo de Suelos PRONAMACHCS – Ministerio de Agricultura

PRONAMACHCS es uno de los más antiguos e importantes programas focalizados. Iniciado en 1981 con apoyo del USAID se oficializó en 1988 con su nombre actual mediante Decreto Supremo Nº 002-88-AG publicado el 04 de enero de 1988.

Desde sus inicios se focalizó en apoyar comunidades campesinas de la sierra peruana. Inicialmente el énfasis estuvo en el manejo integrado de los recursos naturales en zonas andinas mediante acciones de manejo y conservación de suelos, agua y bosques. Recientemente se han reforzado los componentes productivos, de participación y promoción de organizaciones campesinas. Es básicamente un programa habilitador que apoya a los sectores más pobres del ande peruano.

El objetivo general es el apoyo al desarrollo rural sustentable en la sierra, el mismo que incluye como objetivos específicos tres grandes líneas de acción<sup>103</sup>:

- a) Mejorar el manejo de los recursos naturales (agua, suelos y bosques) en microcuencas andinas mejorando y protegiendo el medio ambiente natural y humano.
- b) Mejorar el manejo de los suelos, bosques, aguas, en comunidades campesinas.
- c) Mejorar la calidad de vida de las comunidades campesinas mejorando la productividad de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

Según datos del MEF, el presupuesto total de apertura para el 2006 fue de S/.141'563,683 y el PIA para el 2007 es de S/. 105'518,368 para los 4 componentes (Producción agropecuaria, conservación de suelos, riego y reforestación)<sup>104</sup>. Cuenta con un préstamo del JBIC (el tercero desde 1999) para ampliación de la cobertura del programa, el que contribuye con el 45% del presupuesto y con recursos propios generados por el 24% de la tarifa de agua para fines no agrícolas, lo que representa un 10% de su presupuesto operativo. Ello les permite llegar a un presupuesto total de más de S/. 105 millones para el 2007. Los fondos propios se invierten directamente en solventar actividades de capacitación y asistencia técnica y no se usan para aspectos administrativos ni gasto corriente. Los recursos asignados a cada microcuenca se manejan mediante cuentas mancomunadas por el programa y las comunidades campesinas.

http://www.pronamachcs.gob.pe/pnmprincipal.asp Entrevista al señor Andrés Pardo, Gerente de Planeamiento, y a Carlos Herrera, Planificador, del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, 17/08/07.

Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07, listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF.

#### 5.8.1. Línea de base

No se cuenta con una línea de base actualizada. En 1997 se elaboró una línea de base para un préstamo del Banco Mundial, la misma que fue actualizada en 1999 para el primer préstamo con el JBIC<sup>105</sup>.

Tampoco se pudo encontrar metas anuales para cada uno de los 3 componentes del programa. Aparentemente cada sede elabora su marco lógico y su plan de trabajo con base a la disponibilidad presupuestal y los montos históricos de asignación. La aplicación del Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM, requerirá que el programa establezca metas e indicadores de base para poder estimar impacto y no sólo avance en los aspectos físicos y organizacionales.

#### 5.8.2. Indicadores

PRONAMACHCS no muestra indicadores que permitan medir el inicio y avance de la intervención; sin embargo, presenta indicadores de resultado: Incremento en cantidad y calidad de agua, número de hectáreas con suelos mejorados o reforestados, números de viveros instalados, mejoras pecuaria, y numero de familias beneficiadas y organizaciones fortalecidas, entre otros.

#### 5.8.3. Focalización

El ámbito de acción del programa son las comunidades campesinas de la sierra entre la cota de 500 msnm en la vertiente occidental y 1,000 msnm en la vertiente oriental. Estas delimitaciones han ampliado el área de influencia del programa pues originalmente la cota era de 2,000 msnm en ambas vertientes. PRONAMACHCS opera virtualmente en toda la sierra, incluyendo la parte alta de las cuencas costeras y poblados de la ceja de selva aunque el grueso de las actividades está en las zonas propiamente andinas<sup>106</sup>.

Con los fondos de JBIC se cubre una gran parte de las provincias de intervención, pero no aquellas afectadas por terrorismo o narcotráfico por razones de seguridad. El resto es cubierto con los fondos del tesoro y con los recursos directamente recaudados. Según los funcionarios entrevistados, hay algunas provincias con hogares rurales en pobreza extrema que quedan sin cobertura debido a limitaciones presupuestales. Antes recibían el 75% de la tarifa de agua para fines no agrícolas, el recorte al 24% limita entonces la cobertura del programa<sup>107</sup>.

PRONAMACHCS llega a 140 mil familias rurales y trabaja con más de 4 mil organizaciones campesinas en 16 departamentos andinos<sup>108</sup>. Su continuidad

<sup>105</sup> Ibid

Entrevista al señor Andrés Pardo, Gerente de Planeamiento, y a Carlos Herrera, Planificador, de PRONAMACHCS, 17/08/07.

<sup>107</sup> Ibid

Piura, Cajamarca, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Pasco, , Puno, Lima, Lambayeque y Amazonas.

le ha permitido desarrollar relaciones de confianza y aceptación en el mundo rural andino. La estrategia de focalización es básicamente a demanda de los gobiernos locales y comunidades campesinas. El programa envía una misión técnica a las zonas nuevas para evaluar las condiciones naturales, económicas y la receptividad e interés de la población.

Luego, si dispone de los recursos, se ingresa a la nueva microcuenca. Una estrategia creciente de ampliación de cobertura ha sido que los gobiernos locales identifiquen y paguen a un técnico agropecuario local que luego es capacitado y vinculado al equipo técnico del programa<sup>109</sup>.

Actualmente más de 200 técnicos incorporados a PRONAMACHCS son pagados por los gobiernos locales. El incremento de los fondos de los gobiernos locales por la descentralización y el canon minero y petrolero<sup>110</sup> es una excelente oportunidad para que el programa promueva y acceda a recursos adicionales que le permitan, no sólo ampliar cobertura, sino también intensificar sus actividades.

# 5.8.4. Organización y gestión

Según los funcionarios entrevistados, PRONAMACHCS opera en forma desconcentrada en 125 sedes y sub sedes a la sierra peruana. Cuenta con 10 áreas técnicas, el banco nacional de semillas forestales y la cadena de radios campesinas.

Las áreas de apoyo técnico más importantes son las referidas a riego, manejo y conservación de suelos, forestal, producción y manejo de cuencas. Estas se implementan a través de dos líneas transversales de asistencia técnica y financiera y capacitación. Una de las fortalezas del programa es el trabajo de fortalecimiento de la participación y organización campesina. Esta se basa en una priorización participativa de las líneas de intervención del programa, en el aporte en trabajo e insumos y en el manejo mancomunado de los recursos. Como se ha mencionado, ello ha permitido trabajar con más de 4 mil organizaciones campesinas dándole legitimidad social y sustentabilidad institucional a PRONAMACHCS.

La organización comunal opera a través de comités locales y de microcuenca; los hay de 3 tipos: de conservación (los que se encargan del tema de manejo de suelos, agua y bosques); los de obras (canales de riego, almacenes, etc.) y los de fondos que operan cuentas mancomunadas con el programa. Los costos menores de mantenimiento y reparación son asumidos por estos comités.

Entrevista al señor Andrés Pardo, Gerente de Planeamiento, y a Carlos Herrera, Planificador, de PRONAMACHCS, 17/08/07.

La participación en el gasto público de los gobiernos locales ha crecido del 9.2% en el 2004 al 15.3% proyectado al 2008. Los gastos de capital de éstos ha crecido asimismo del 24.5% al 34.9% en ese mismo período, sobre todo con los recursos del canon minero. INDE. La descentralización fiscal en el Perú, Lima setiembre 2007 (mimeo).

Para obras mayores deben recurrir al gobierno local, al propio programa o a una ONG.

El punto de contacto más sólido entre el programa y la comunidad son los técnicos, de los que hay más de 500 a nivel de todo el programa. El técnico es una persona de la zona con conocimientos en las áreas de intervención que reside permanentemente en la misma y visita con frecuencia cada proyecto. Se encarga de prestar asistencia técnica y capacitar a los participantes, con el apoyo del equipo de la sede correspondiente al que visita semanalmente para consultas y apoyo. En zonas indígenas debe hablar quechua o aymara.

En los inicios del gobierno anterior hubo una alta rotación de personal técnico y profesional (hasta un 70% según los entrevistados) que ha disminuido en estos últimos años a un promedio del 20%. La estabilidad de los técnicos es clave pues genera confianza en las comunidades campesinas participantes.

## 5.8.5. Coordinación

Esta es una de las dimensiones a mejorar en el programa, empezando por la coordinación en el interior del propio sector agricultura. Se mencionaron en las entrevistas<sup>111</sup>, que existen frecuentes descoordinaciones con las agencias agrarias y con otros programas del sector.

Una muestra de ello es que en la entrevista con funcionarios de Sierra Exportadora<sup>112</sup> fue evidente que no se realizaban coordinaciones con PRONAMACHCS pese a que el ámbito de intervención es similar, y pese a que existe la potencialidad (y el mandato) de articular cadenas productivas y vínculos con el mercado de inversión e innovación tecnológica agropecuaria. Estas coordinaciones permitirían reforzar la línea productiva de PRONAMACHCS.

Consideramos que las posibilidades de articulación potenciarían los resultados e impacto de los programas referidos. PRONAMACHCS tiene grupos en capacidad de ofertar productos en los mercados de exportación en Huánuco y Junín que incluso tiene acceso al crédito estructurado de COFIDE. Sierra Exportadora podría articularlos con la demanda, mas no lo ha hecho. Este es otro caso de falta de coordinación y acción conjunta de programas complementarios que según el Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM debe modificarse en el marco de la reforma de los programas sociales.

La implementación de la estrategia CRECER en zonas en que ya opera PRONAMACHCS ha permitido reforzar el eje 2, que es el referido a producción

Entrevista al señor Andrés Pardo, Gerente de Planeamiento, y a Carlos Herrera, Planificador, de PRONAMACHCS, 17/08/07.

Sierra Exportadora no se considera un programa social. Su misión es la articulación empresarial con los productores rurales de zonas con potencialidades comerciales. Sin embargo su aislamiento de programas como PRONAMACHCS limita su impacto económico y social.

de alimentos en concordancia con la meta nutricional de CRECER. Esta línea de trabajo tiene gran potencial pues permitiría acceder a alimentos locales de valor nutricional y fácil acceso al mismo tiempo que mejoraría la productividad de la agricultura y manejo de animales menores en la zona. Recordemos sin embargo que el propósito central de CRECER es el nutricional y que, como se sabe, puede existir una contradicción entre fomentar compras locales de alimentos y su impacto nutricional en términos de costo y calidad nutritiva. Esta articulación merece una evaluación más precisa para determinar sus límites y posibilidades.

PRONAMACHCS tiene larga tradición de vínculos con gobiernos locales, pero menos contactos con los gobiernos regionales, puesto que a nivel de gobiernos regionales no se ha priorizado tanto el desarrollo rural de sus ámbitos de influencia. PRONAMACHS en alianza con los gobiernos distritales y provinciales podría realizar una alianza estratégica para que los gobiernos regionales prioricen el tema de desarrollo rural y agropecuario, especialmente en las zonas andinas en donde la pobreza extrema es fundamentalmente rural. Los gobiernos locales tienen autoridad para aprobar proyectos por hasta 6 millones de soles. Al respecto, habría que evaluar incluir el tema en los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y locales. Por otra parte, la disponibilidad de mayores recursos del canon minero es una oportunidad coyuntural que habría que aprovechar en todo su potencial.

# 5.8.6. Monitoreo y evaluación

PRONAMACHCS cuenta con el Sistema de Monitoreo de Proyectos (SISMOP) que registra a nivel de sedes los avances de obras en términos de número de viveros instalados, hectáreas en reforestación y bosques manejados, hectáreas de suelos manejados e irrigados, número de familias participantes, etc. Cualquier obra requiere de grupos de 20 jefes de familia como mínimo que son los que aportan mano de obra, insumos y la organización, que constituyen el mayor valor de inversión de cada obra<sup>113</sup>.

## **5.8.7.** Impacto

Las evaluaciones de resultados se han hecho a requerimiento de las agencias de cooperación (Banco Mundial y JBIC). No hemos tenido acceso a estas evaluaciones, pero en términos del control sería conveniente que estas fueran periódicas (por ejemplo cada dos años) y que usaran una metodología e indicadores comparables. Asimismo, sería conveniente que se midiera, además del avance en obras o número de familias participantes, el impacto del programa en:

a) Incrementos en la productividad en las hectáreas y cultivos intervenidos mediante semillas mejoradas, riego y mejoras en el uso del suelo (andenes,

Entrevista al señor Andrés Pardo, Gerente de Planeamiento, y a Carlos Herrera, Planificador, de PRONAMACHCS, 17/08/07.

- zanjas de infiltración, abonos, etc.).
- b) Incremento en los ingresos resultantes de esta mayor productividad en suelos agrícolas y otros ingresos provenientes de venta de recursos forestales (plantones, semillas y madera) y ganadería mejorada.
- c) Incremento del caudal y mejora en la calidad del agua en las microcuencas intervenidas.
- d) Fortaleza de las organizaciones campesinas promovidas por el programa, por ejemplo en términos de número de participantes activos; valorizar aporte de mano de obra y capacidad de pago y/o mantenimiento de las obras financiadas por PRONAMACHCS.

La metodología podría involucrar o combinar dos técnicas: la comparación con el momento de inicio a partir de una línea de base para medir cambios al momento de la evaluación; o trabajar con grupos control con muestras pareadas. Ello requiere recursos y competencias técnicas específicas que sería necesario presupuestar y analizar la conveniencia de tercerizar la aplicación de esta metodología en la evaluación de su impacto.

## 5.8.8. Transferencia

PRONAMACHCS está desconcentrado pero no descentralizado como ya se ha indicado. Su sede central está en la ciudad de Huancayo, lo que parece lógico siendo un programa de desarrollo rural, pero la accesibilidad física especialmente con la sierra norte es problemática. Por ello, se mantiene una sede Lima que maneja las relaciones con el Ministerio de Agricultura (MINAG) y con las agencias de cooperación internacional.



# 5.9. Análisis de la Unidad de Coordinación del Proyecto Especial Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS) - Ministerio de Agricultura

MARENASS se creó por Decreto de Urgencia Nº 024-97, publicado el 19 de marzo de 1997, con autonomía técnica, administrativa, económica, financiera y de gestión, dentro del Pliego 013 del Ministerio de Agricultura (MINAG) y con sede en la ciudad de Abancay. Este proyecto es responsable de promover y contribuir al mejoramiento de los principales recursos productivos básicos: agua, suelos, pastos, ganado, bosques y de la ampliación de la frontera agrícola en sus zonas de actuación. Se trata de un proyecto habilitador.

MARENASS tiene como finalidad, a través de la utilización de mecanismos de capacitación y difusión basados en los sistemas sociales, productivos, culturales y cognitivos de las propias comunidades, atender las demandas de éstas para lograr, en el corto plazo y mediante la conservación y manejo racional de los recursos naturales, promover y potenciar mejoras en la eficiencia de los mismos de tal manera que propicien el mejoramiento de sus condiciones de vida y en el largo plazo obtener el incremento y sostenibilidad de su producción y productividad<sup>114</sup>.

El presupuesto total ejecutado entre 1997 y junio de 2005 asciende a US \$ 13'896,826 de los cuales US \$ 10'969,435 provienen de la fuente financiera del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA (Endeudamiento Externo), y US \$ 2'990,464 de Recursos Ordinarios (Tesoro Público). El presupuesto ajustado al 2006 fue de S/. 3'198,598 y el PIA para el 2007 es de 2'079,412 para los dos componentes: (i) Fortalecimiento. y Consolidación de los Servicios Brindados por MARENASS en Apurímac, Ayacucho y Cusco, y (ii) Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur – MARENASS)<sup>115</sup>.

Este proyecto se encuentra actualmente en proceso de reestructuración, por lo que los indicadores utilizados, así como los objetivos que persigue, son diversos y no necesariamente responden a una estructura ni priorización.

## 5.9.1. Línea de base

Se le encargó a Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), en el año 2001, la elaboración de la línea de base de MARENASS; sin embargo, como el proyecto venía ejecutándose desde 1997, ya había experiencia en el campo y era otra la mirada. Fue así que la línea de base se realizó en base a 124 comunidades de reciente incorporación al Proyecto. No obstante, GRADE tenía un enfoque de proyectos diferente al de MARENASS, que trabajaba a nivel familiar y no individual, con lo cual los datos contenidos en la línea de base elaborada por GRADE no

Reglamento de Organización y Funciones de la Unidad de Coordinación de MARENASS, aprobado por Decreto Supremo Nº 036-2001-AG.

MEF. Lista de Programas Sociales-Presupuesto. julio 2007.

fueron de mucha utilidad para este Proyecto. Ello ha restado utilidad a esta línea de base <sup>116</sup>.

## 5.9.2. Indicadores

Los principales indicadores de medición de resultados son indicadores físicos, tales como: rehabilitación de andenes y construcción de terrazas en suelos agrícolas (2,002 ha.), producción en viveros y plantación de árboles forestales y frutales (1'985,654 plantas), dentro del manejo de suelos y reforestación; prácticas de riego con eficacia (5,923 ha.), cosecha de agua de lluvia en pequeños reservorios (1,763 reservorios), en manejo de agua; construcción de almacenes (1,871), cultivo de forrajes y pastos mejorados anuales y permanentes (6,185 ha.), manejo de ganado (1'268,595 animales), etc<sup>117</sup>.

Por otro lado, MARENASS mide las mejoras de bienestar familiar a través de las mejoras hechas a las viviendas en piso, techos, ampliaciones etc. (en el período de funcionamiento alcanzaron las 20,050 viviendas)<sup>118</sup>.

## 5.9.3. Focalización

El área del proyecto se encuentra entre las regiones Sur Oriental y Sur Central del Perú, y abarca todas las provincias del departamento de Apurímac, las provincias del sur del departamento de Ayacucho, y las provincias altas del departamento de Cusco, atendiendo a un total de 360 comunidades. La extensión total del área de influencia del proyecto es de 55,869 km².

El grupo objetivo de MARENASS está constituido por las familias campesinas y sus organizaciones comunales. La "Comunidad Campesina" es el conjunto de familias que viven en un territorio delimitado, donde la propiedad de la tierra pertenece al grupo de familias. Las comunidades se caracterizan por: el control de un espacio físico que permite a sus miembros acceder al recurso tierra de ese espacio; el mantenimiento de una forma comunal, basada en un orden y sistema de parentesco, en la reciprocidad y en la prestación de servicios; y la preservación de rasgos socioculturales, que les permiten mantener un patrón estructural que las identifica dentro de la estructura social peruana, y por la cual mantienen una identidad propia<sup>119</sup>.

## 5.9.4. Organización y gestión

La estrategia fundamental de MARENASS se basa en:

Entrevista realizada a Antonieta Loli, Directora Ejecutiva y Porfirio Pilco, Especialista y Coordinador Abancay, Teófilo Zamalloa, Especialista y Coordinador Cusco, Alcides Díaz, Administrador, MARENASS, 10/08/07.

<sup>117</sup> Capacidades y experiencias campesinas. Respuesta a las motivaciones. MARENASS, Informe Final 1997 – 2005.

Capacidades y Experiencias Campesinas. Op. cit. p. 34.

Capacidades y Experiencias Campesinas. Op. cit. p. 19.

- a) La transferencia de decisiones, responsabilidades y recursos a las comunidades y las familias que las integran.
- b) Servicios privatizados de asistencia técnica y capacitación práctica en su terreno, de campesino a campesino y con sus propios recursos.
- c) La metodología de concursos "Pachamama Raymi" con incentivo monetario, al que se accede por resultados, sin deterioro de los lazos de solidaridad comunal.
- d) La oferta de tecnología de bajos insumos externos, conjugando tecnologías tradicionales y tecnologías modernas.
- e) Acciones destinadas a fortalecer la estructura social de la comunidad y de las familias, y el enfoque de género, además de revalorar la cultura y fortalecer las etnias comunales.

Se ha establecido asimismo una estrategia productiva, para la operación central del proyecto; una estrategia de acompañamiento, y una estrategia de sostenibilidad<sup>120</sup>.

De la entrevista con funcionarios de MARENASS<sup>121</sup> se pudo conocer la forma de gestión y funcionamiento del proyecto. Así, MARENASS transfiere los fondos de asistencia técnica a los pobladores de las comunidades, para que sean ellos quienes lo administren y contraten a los profesionales, técnicos y agricultores exitosos, los cuales capacitarán a las familias en los concursos "Pachamama Raymi". Se reconoce en principio los valores y capacidades del campesino para que pueda salir adelante, y por esa razón se les entrega los fondos a ellos. Es la comunidad quien maneja el dinero, no MARENASS.

Los "Yachachiqs" son expertos campesinos que dominan algunos temas y tienen un liderazgo natural dentro de la comunidad. Los pobladores eligen de entre sus miembros a las personas que serán capacitadas en temas específicos y se convertirán en "Yachachiqs". Una vez capacitados, proceden a impartir lo aprendido a las familias campesinas en sus propias parcelas. Este sistema de "capacitación de campesino a campesino" ha logrado mejorar la convivencia familiar y comunal, y fortalecer las capacidades humanas, fomentando innovaciones tecnológicas, de producción y de gestión.

El proyecto realiza concursos entre comunidades (anuales), familias (3 por año), líderes, docentes y estudiantes para recuperar la variedad agrobiológica y difundir las tecnologías y conocimientos tradicionales. Se premia con fondos de MARENASS a las familias y/o comunidades con mejores técnicas agrícolas (quién siembra mejor, retiro de maleza, etc.); con los premios ganados, la comunidad

lbid. Página 21.

Entrevista realizada a Antonieta Loli, Directora Ejecutiva y Porfirio Pilco, Especialista y Coordinador Abancay, Teófilo Zamalloa, Especialista y Coordinador Cusco, Alcides Díaz, Administrador, de MARENASS, 10/08/07.

realiza obras, que pueden ser de electrificación, construcción de local comunal, entre otras. En el concurso de Proyectos de Educación Ambiental los profesores y alumnos realizan proyectos de viveros, conservación de suelos, cuidado de plantas, etc.

Otro instrumento de organización son los "Mapas Parlantes", por medio de los cuales los pobladores de las comunidades presentan en un mapa gráfico el diagnóstico de qué es lo que tienen y qué es lo que quieren, y en base a esto trabajan para mejorar. Los mapas vienen a ser el sistema de planificación campesino (existe una planificación aunque no usan la escritura para expresar sus acciones).

MARENASS también apoya con pasantías o capacitaciones: traslada a pobladores de la comunidad para que aprendan nuevas técnicas desarrolladas en otras zonas y luego lo ponga en práctica en su comunidad. Por otro lado, se trabaja el tema del mejoramiento de las viviendas, a través de la construcción de cocinas y corrales mejorados, elaboración de abonos orgánicos, mantenimiento de los caminos, canales, reservorios de agua, etc.

#### 5.9.5. Coordinación

A pesar de que MARENASS y PRONAMACHCS trabajan temas similares, no existe una superposición en sus actividades ya que la metodología utilizada es distinta. En cuanto al MIMDES, mantienen relación con la Dirección General de la Mujer (han sostenido reuniones, talleres y foros, ya que forman parte de la Comisión Intersectorial de Igualdad a las Oportunidades que funciona dentro del MINAG).

Según se informó en la entrevista realizada<sup>122</sup>, no ha habido una buena experiencia en la coordinación con gobiernos regionales de la gestión de 2003, pero con las nuevas autoridades de gobiernos regionales mantienen una relación más estrecha. El Proyecto es parte de varias comisiones, y en los proyectos regionales han comenzado a incorporar algunas acciones de MARENASS a solicitud de las comunidades. Asimismo, apoyan a los gobiernos regionales con asesoramiento: el componente de Fortalecimiento tiene como actividad central el apoyar a los municipios a formular sus propuestas, para su presentación al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). En otros niveles de gobierno, coordinan más con los gobiernos distritales que con los provinciales, al punto de que ya hay alcaldes que financian concursos de MARENASS.

Entrevista realizada a Antonieta Loli, Directora Ejecutiva y Porfirio Pilco, Especialista y Coordinador Zonal Abancay, Teófilo Zamalloa, Especialista y Coordinador Zonal Cusco, Alcides Díaz, Administrador de MARENASS, 10/08/07.

# 5.9.6. Monitoreo y evaluación

El Proyecto cuenta con un componente de seguimiento, evaluación y auditoría, el cual desarrolla sus acciones en 3 subsistemas:

- El subsistema de Seguimiento organiza la información de los resultados de los concursos campesinos. Esta información es automatizada, para la elaboración de reportes con los cuales se realiza el seguimiento a las actividades.
- El subsistema de Evaluación comprende desde la construcción de la línea base hasta las acciones de evaluación de eficiencia, eficacia, efectos e impactos, a partir de la percepción campesina; por ello se han realizado Talleres de Evaluación Participativa y encuestas, que permiten conocer los cambios y resultados alcanzados por las familias y organizaciones comunales.
- El subsistema de sistematización y comunicación, mediante el cual se realiza el ordenamiento y análisis de los resultados alcanzados por los actores involucrados en la ejecución del Proyecto, para ir precisando las lecciones aprendidas y difundiéndolas para la construcción de nuevas propuestas y de políticas de desarrollo rural. También realiza acciones de difusión del Proyecto a través de su página Web y otros mecanismos<sup>123</sup>.

## **5.9.7. Impacto**

El Proyecto MARENASS fomenta la asociatividad de las familias y comunidades y fortalece su organización, respetando las identidades culturales, recuperando la autoestima de los y las campesinas, generando confianza y sin interferir en las decisiones de la comunidad.

No se tiene información de una evaluación de impacto realizada por el proyecto. Sin embargo, se cuenta con datos relativos a su impacto sobre la pobreza rural: antes del proyecto, el 73.2% de la población de la zona de intervención estaban en pobreza extrema, mientras que 25.6% eran pobres y 1.2% no pobres; después del proyecto (según aproximaciones de la Oficina de Seguimiento y Evaluación) los pobres extremos disminuyeron en 27.9%, llegando a representar el 45.3% de la población, los pobres aumentaron en 19.6%, representando igual porcentaje (45.2%) y los no pobres aumentaron también en un 8.3%, llegando a estar en el 9.5% de la población de la zona. Es decir, el programa permitió superar la pobreza extrema pero no la pobreza de sus beneficiarios. 124

Algunos indicadores finales son: 360 comunidades campesinas y 36,645 familias planificaron y ejecutaron sus proyectos de manejo de recursos naturales y

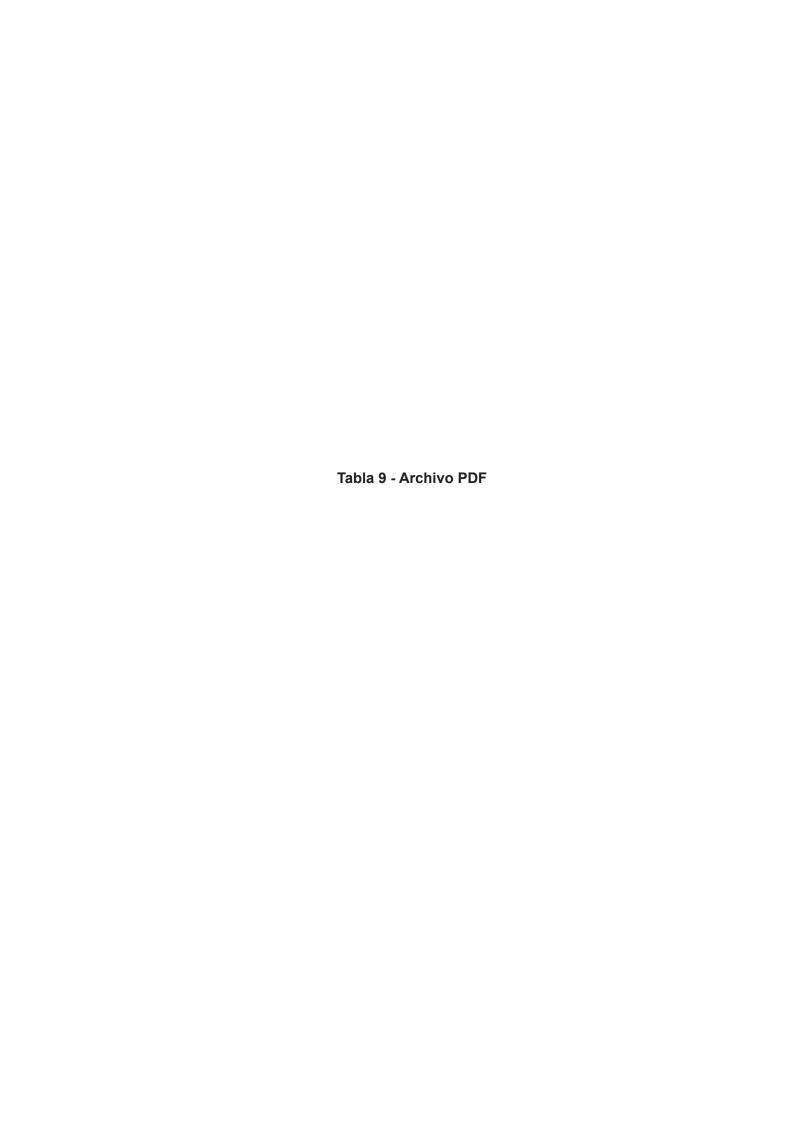
Capacidades y Experiencias Campesinas. Respuesta a las Motivaciones. MARENASS, Informe Final 1997 – 2005. Página 26.

Ver http://www.portalagrario.gob.pe/marenass/index.htm.

de desarrollo comunal dentro del Proyecto. Se capacitó a 3,440 líderes comunales, entre promotores y Yachachiq; se formó 558 grupos organizados de mujeres; y se capacitó en educación ambiental a 30,700 estudiantes y 1,587 docentes.

# 5.9.8. Transferencia

Este proyecto no está en proceso de transferencia pues ya está descentralizado.



# 5.10. Análisis de Construyendo Perú (ex-A Trabajar Urbano) - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Los programas de empleo temporal se remontan en el Perú a la década de los 60 con Cooperación Popular. En el primer gobierno del presidente García se implementó el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal. Más recientemente durante la gestión del presidente Toledo, siendo ministro de trabajo Fernando Villarán se inició el programa A Trabajar Urbano mediante el Decreto de Urgencia Nº 130 del 2001, el cual inicia sus actividades en el 2002. En este último caso el objetivo era compensar la reducción en el consumo de las poblaciones urbanas más pobres como producto de la recesión de inicios de la década.

Bajo la nueva gestión del presidente García mediante Ley Nº 29035 se cambia el nombre del programa a "Construyendo Perú" y se estructura una nueva estrategia más vinculada a obras productivas, con mayor énfasis en la creación de capacidades entre los participantes y énfasis urbano. Construyendo Perú se encuentra aún en reestructuración por lo que su marco lógico, metas, sistema de monitoreo y evaluación etc. están aún por redefinirse<sup>125</sup>.

El objetivo general de este programa es la generación de ingresos temporales y el desarrollo de capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales, favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles económicos, en situación de pobreza y extrema pobreza, a través del financiamiento de proyectos de obras y servicios intensivos en mano de obra, presentados por los pobladores a quienes se dirige el programa, así como también por las entidades privadas organizadas de éstos y por autoridades locales, provinciales y regionales.

Construyendo Perú tiene dos componentes. En primer lugar, los proyectos regulares de empleo temporal que son presentados por entidades públicas (generalmente municipios distritales) o privadas (asociaciones de pobladores). El segundo componente consiste en dar empleo temporal en apoyo a obras físicas de prevención de desastres o en zonas de emergencia (caso del sur con ocasión del sismo de agosto de 2007).

Por tanto, se trata de un programa esencialmente protector, aunque algunas obras de infraestructura productivas tienen un efecto habilitador.

El presupuesto ajustado para el 2006 fue de S/. 186'708,848 y el PIA del 2007 es de S/. 154'264,000<sup>126</sup>.

Entrevista a la señora Cecilia Salcedo, Analista del área de monitoreo, señora Marcela Moore, Jefa de la Oficina de Monitoreo y Evaluación, y Roy Molina, Secretario Ejecutivo, del Programa Construyendo Perú (A Trabaiar Urbano).

Listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF, remitido a la contraloría con Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07.

#### 5.10.1. Línea de base

No existe una línea de base actualizada. Según los funcionarios entrevistados, la meta es llegar a los 500 distritos de mayor pobreza tanto urbanos como rurales (esto último en convenio con el MIMDES). Como la selección es por la demanda, no existe un dato de la población objetivo. Según la misma fuente, en poco menos de un año (agosto 2006 a junio 2007) se han ejecutado 2,959 proyectos, la mayoría regulares<sup>127</sup>.

# 5.10.2. Focalización

Construyendo Perú, de la misma manera que A Trabajar Urbano, durante su vigencia, funciona por concurso de proyectos en los distritos seleccionados. Estos distritos se basan en la información del mapa de pobreza del INEI.

Sin embargo, la gestión actual sostiene que debería basarse más bien en un mapa de potencialidades y oportunidades de obras con impacto productivo. Una vez aprobado el proyecto con asistencia técnica y legal del programa, se convoca a concurso de trabajadores. Los requisitos son ser jefe o jefa de hogar con al menos un hijo menor de 18 años. Se presentan los interesados (auto-focalización) y para todos los que cumplen estos requisitos, si la demanda supera la oferta, se realiza un sorteo<sup>128</sup>.

El empleo temporal es en promedio de 4 meses y los participantes reciben una compensación económica de S/.14 diarios. Este monto está por debajo del salario mínimo legal para no competir con el mercado de trabajo. Se proporciona, asimismo, un seguro contra accidentes a los participantes mediante el SIS<sup>129</sup>.

# 5.10.3. Organización y gestión

Como se ha mencionado, este programa se encuentra en plena reorganización. En lo administrativo las tareas inmediatas son la elaboración de un nuevo marco lógico que responda a la reorientación del programa, el diseño de un sistema de monitoreo y evaluación, el diseño de un nuevo aplicativo informático y el apoyo técnico a las unidades operativas en el uso de estos nuevos instrumentos. En lo programático, tiene ahora un sesgo urbano y la cobertura rural se coordina con el MIMDES<sup>130</sup>.

## 5.10.4. Coordinación

Existe colaboración cercana con el MIMDES para obras en distritos rurales en pobreza. Asimismo se mencionó la coordinación con la estrategia CRECER, aunque sin precisar en qué consiste ésta.

Entrevista a la señora Cecilia Salcedo, Analista del área de monitoreo, señora Marcela Moore, Jefa de la Oficina de Monitoreo y Evaluación, y Roy Molina, Secretario Ejecutivo, del Programa Construyendo Perú (A Trabajar Urbano). 06/08/2007.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Ìdem.

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Idem.

La relación con los gobiernos y asociaciones locales es de larga data. Si bien al inicio de A Trabajar Urbano se trabajaron sobre todo obras de ornato, veredas, mantenimiento de infraestructura pública (parques, veredas, escaleras, etc.) desde hace unos años se viene priorizando obras de infraestructura de saneamientos (agua y desagüe) y productiva (canales, veredas de acceso, etc.). En los casos de obras de prevención y apoyo a desastres naturales, se coordina con Defensa Civil y con los gobiernos de las localidades afectadas<sup>131</sup>.

# 5.10.5. Monitoreo y evaluación

El nuevo sistema de monitoreo y evaluación se encuentra en diseño. Se cuenta, sin embargo, con el perfil de participantes y postulantes. Esta base de datos podría analizarse para estimar si se está llegando a las familias más pobres de los distritos seleccionados. Otra dimensión a considerar es el impacto que tiene la obra realizada en crear oportunidades de ingreso (en el caso de obras productivas) o mejoras en la calidad y condiciones de vida (en el caso de infraestructura social)<sup>132</sup>.

# 5.10.6. Impacto

Tratándose de programas de empleo temporal, el impacto debería medirse en el alivio a restricciones en el gasto familiar de las familias más pobres.

Las evaluaciones independientes realizadas en el 2003 señalan que el efecto neto no es igual al monto total recibido por compensación, pues el costo de oportunidad no es cero incluso para estas familias pobres. El estudio demostró que el ingreso neto de los participantes respecto del grupo control se elevó en 32% (S/. 300 versus S/.227). Lo que mejoraba era la seguridad de contar por lo menos con ese ingreso por 4 meses<sup>133</sup>.

En Huancayo y Lima, A Trabajar Urbano en su oportunidad, era visto por muchos participantes como un apoyo a obras de importancia para su calidad de vida, en especial en el caso de agua y desagüe, pistas, alumbrado etc. Asimismo, muchos participantes valoraban el aprendizaje obtenido de los maestros de obra en la realización de la misma. Otra dimensión relevante del impacto era la equidad de género. Muchas señoras participantes eran madres solas o contribuían así al ingreso familiar. Todos estos son impactos adicionales a considerar en las evaluaciones de impacto<sup>134</sup>.

# 5.10.7. Transferencia

Construyendo Perú no se está transfiriendo.

<sup>131</sup> Idem.

Entrevista a la señora Cecilia Salcedo, Analista del área de monitoreo, señora Marcela Moore, Jefa de la Oficina de Monitoreo y Evaluación, y Roy Molina, Secretario Ejecutivo, del Programa Construyendo Perú (A Trabajar Urbano). 06/08/2007.

Chacaltana, Juan. Ánálisis de Políticas No. 17, CIES, ver www.cies.org.pe/publicaciones.

Chacaltana, Juan. Análisis de Políticas N° 17, CIES. ibid.





# 5.11. Análisis de Mi Empresa - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

El programa Mi Empresa nace de la fusión de 3 programas previos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA): Programa de Autoempleo y Empresa (PRODAME), Programa Femenino de Capacitación y Empleo (PROFECE) y BONOPYME. Esta fusión fue aprobada por Decreto Supremo Nº 010-2007-TR del 05 de mayo de 2007. Depende funcionalmente de la Dirección Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (MYPES).

Según el MEF el presupuesto ajustado para el 2006 fue de S/.762, 859 y el PIA para el 2007 es de S/.885,190 <sup>135</sup>. Sin embargo, cuentan con recursos propios y apoyo de la cooperación internacional teniendo el pliego un presupuesto estimado de 4,8 millones de soles<sup>136</sup>.

El objetivo general de Mi Empresa es impulsar y mejorar la competitividad de la MYPE y desarrollar nuevos emprendimientos. Se pueden identificar dos objetivos específicos: el referido a formalización y desarrollo de MYPES mediante el acceso a servicios de desarrollo empresarial y el de promoción de nuevos emprendimientos<sup>137</sup>.

Este programa opera ofreciendo a las MYPES capacitación, asistencia técnica, y promoviendo la asociatividad y articulación empresarial y las cadenas productivas así como el desarrollo de mercados y acceso al crédito. Un cambio de estrategia de la nueva gestión es el énfasis en identificar mercados potenciales y a partir de ello adecuar la oferta de las MYPES y promover sus productos y la articulación empresarial. Este es un cambio importante de estrategia pues se parte de la demanda efectiva o potencial, y luego se pasa a identificar y fortalecer la oferta y a promoverla<sup>138</sup>.

Mi Empresa es un programa habilitador de competencias técnicas y empresariales de las MYPES que representan el 97.9% de las empresas en el Perú y emplean al 35% de la Población Económicamente Activa (PEA) en Lima y a más del 50% de la fuerza laboral en el resto del país<sup>139</sup>.

Debido a la reciente fusión, a la multiplicidad de proyectos y programas incorporados en este programa y a su diversidad, todavía no se cuenta con un marco lógico que los integre ni metas específicas. La ejecución se basa por tanto

Este presupuesto fue tomado de la Lista de Programas Sociales-Presupuesto a Julio 2007 del MEF, en el cual no figura el presupuesto de BONOPYME, por lo que no esta incluido dentro de los valores mostrados.

<sup>136</sup> Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

http://www.mypeperu.gob.pe/miempresa.php?opc=1.

Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

MEF. Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010, Lima 2007.

en planes anuales o bi-anuales, aunque se ha previsto que para el 2008 se cuente con estos instrumentos de gestión para permitir la evaluación por resultados<sup>140</sup>.

#### 5.11.1. Línea de base

Mi Empresa como programa fusionado, no cuenta aún con una línea de base actualizada. Sin embargo de la información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) sobre tributación de las empresas formales se obtienen algunos datos básicos: al 2004 existían poco más de 601 mil MYPES a nivel nacional<sup>141</sup>, de las cuales más de la mitad están en Lima (314 mil) y cerca de un tercio (298 mil) estaban dedicadas al comercio. Los ingresos mensuales de los trabajadores de las MYPES limeñas son menos de la mitad del ingreso de los que trabajan en la mediana y gran empresa. Considerando además que casi el 98% de las empresas registradas son MYPES y que dan empleo a casi la mitad de la fuerza laboral, es fácil apreciar su peso y la importancia de desarrollar programas de apoyo a este sector productivo.

La línea de base del nuevo programa podría incluir no sólo nuevos indicadores como nivel de ventas, ingreso laboral, número de empleos creados, sino también avances en la formalización de las MYPES. El censo de octubre de 2007 puede contribuir a construir una línea de base adecuada para este programa.

# 5.11.2. Indicadores

En ausencia de línea de base se ha considerado en el algoritmo de Mi Empresa algunos datos e indicadores que permitirían tanto formular metas como estimar niveles de avance. Como indicadores de resultado, los programas anteriores recogían básicamente indicadores de proceso: número de charlas brindadas, clientes atendidos, número de visitas al portal electrónico, bonos distribuidos, número de apoyos técnicos, etc. La nueva gestión se plantea incorporar indicadores de impacto a nivel de la población meta, tales como incrementos en las ventas, en la inversión promedio, en el ingreso laboral y en los empleos creados<sup>142</sup>.

Ello requerirá de mejorar la base de datos del programa, empezando por la línea de base, desarrollar un nuevo sistema informático y mejorar las capacidades de monitoreo y evaluación del programa.

# 5.11.3. Focalización

Los programas anteriores tenían diferente cobertura. PRODAME trabajaba en 14 regiones en ámbitos urbanos, BONOPYME en 10 regiones y PROFECE tenía una cobertura más limitada al trabajar con mujeres artesanas. Mi Empresa

Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

Ver web de PROMPYME, estadísticas; se define como MYPE aquellas empresas cuyas ventas anuales están por debajo de los 750 mil dólares anuales. www.prompyme.gob.pe/estadísticas.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

espera continuar en las 14 regiones pero con un programa más integrado y de mayor cobertura.

La promoción de los servicios que presta este programa se hace básicamente por medio de su página Web, por lo que la demanda es auto-seleccionada. Se está pensando en ampliar los servicios de formalización, asistencia técnica, capacitación, articulación a mercados etc. al ámbito rural, pues las MYPES son la forma empresarial predominante en estos contextos en los que la pobreza tiene mayor incidencia<sup>143</sup>.

Esta ampliación hacia MYPES rurales podría coordinarse muy de cerca con PRONAMACHCS para potenciar las economías campesinas y con Sierra Exportadora en el tema de articulación a mercados y empresas de acopio y procesamiento para dar mayor valor agregado a la producción rural.

# 5.11.4. Organización y gestión

Como se ha señalado, este programa opera en 14 regiones en localidades urbanas en las sedes del MINTRA y cuenta con 24 promotores para difundir el programa en el ámbito rural de estas regiones. Esta promoción se centrará en el tema de nuevos emprendimientos para negocios rurales.

Los cuellos de botella parecen estar por el lado de la oferta y acceso al crédito. Por ello el vínculo con COFIDE y con Sierra Exportadora será importante para sacar esta iniciativa adelante.

El conjunto de acciones que Mi Empresa incluye en apoyo a las MYPES es bastante amplio y complejo, por ello se está diseñando un sistema de ventanilla única para todos los trámites, tanto de formalización como de información y apoyo técnico. Una de las ideas más interesantes es abrir centrales de servicios públicos en los mercados de abasto populares más importantes de las principales ciudades del país. Ello permitiría "acercar el Estado a la población" facilitando trámites y el costo de los mismos. Se trabaja asimismo en coordinación con SUNAT, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y redes de notarios para apoyar y simplificar la formalización empresarial<sup>144</sup>.

## 5.11.5. Coordinación

Un programa complejo y con recursos limitados como Mi Empresa requiere de un gran esfuerzo de coordinación a varios niveles de gobierno y con diferentes instituciones públicas. El trabajo con los gobiernos locales es clave pues éstos tienen la función de autorizar y supervisar las MYPES de su jurisdicción.

<sup>143</sup> Idem.

<sup>144</sup> Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

Con los gobiernos regionales la estrategia de este programa es el desarrollo y apoyo a cadenas productivas de las que hay 9 operando. Las cadenas productivas se basan en articular MYPES ofertantes de bienes y servicios para crear una economía de escala y aprovechar la demanda agregada de empresas y mercados más grandes. Como ya se ha mencionado, la coordinación con programas como Sierra Exportadora y también PRONAMACHCS sería una manera de articular y potenciar este programa y reforzar su objetivo social de apoyo a emprendedores y creación de empleo y oportunidades de ingreso en las zonas de menor desarrollo.

Otra manera efectiva de promocionar las MYPES es vinculándolas a las compras estatales, para lo que la página Web de Mi Empresa contiene información actualizada de estos requerimientos. Ello requiere, sin embargo, de apoyo técnico para mejorar su productividad y calidad<sup>145</sup>.

# 5.11.6. Monitoreo y evaluación

Los programas fusionados realizaban el monitoreo y evaluación con indicadores de proceso; visitas a la Web, atenciones en ventanilla, número de cursos, consultas etc. No se trabajaban indicadores de resultados y menos aún de impacto. El nuevo marco lógico y los requerimientos del Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM enfatizan la medición de resultados e impacto. Ello requerirá de una nueva base de datos, mayores capacidades analíticas y un nuevo sistema informático, que debería estar operativo para el 2008.

# 5.11.7. Impacto

El nuevo marco lógico enfatiza la articulación con el mercado de las MYPES y sus efectos en los resultados económicos. Las nuevas variables para medir impacto se centran por tanto en<sup>146</sup>:

- a) Incremento en los volúmenes de ventas de las MYPES formalizadas y con apoyo técnico de Mi Empresa.
- b) Aumento del nivel de inversión promedio en las MYPES.
- c) Incremento en las utilidades e ingresos de las MYPES participantes en el programa.
- d) Aumento en el número y remuneración promedio de los trabajadores de las MYPES participantes del programa.

Medir estos resultados supone contar con una línea de base de la situación inicial de las MYPES antes de la intervención del programa, o tener grupos control de MYPES similares que no se hayan beneficiado del programa. Será necesario, asimismo, estimar los mayores costos (laborales, de transacción, trámites, etc.)

http://www.mypeperu.gob.pe/miempresa.

Entrevista realizada al señor Hugo Rodríguez, Coordinador Nacional de "Mi Empresa", 23/07/2007.

que la formalización supone y asegurarse de que su mayor rentabilidad depende no sólo de variaciones de precios (factor exógeno) sino de mejoras en su productividad (factor endógeno) a la que el programa ha contribuido.

Nuevamente, respecto de este programa podría considerarse la posibilidad de tercerizar la evaluación de impacto de Mi Empresa, por necesitarse de especialistas en análisis empresarial, tanto por su complejidad como por la importancia del sector y los retos metodológicos que esta innovación conlleva.

## 5.11.8. Transferencia

Aunque se mantendrá la dirección normativa y técnica de Mi Empresa en el MINTRA en Lima, los servicios y acciones del programa se están transfiriendo a los gobiernos provinciales. Están pendientes la capital y provincias de Lima, que son los ámbitos de mayor densidad de acciones. Se espera que dicha transferencia se concrete durante el 2008.



# 5.12. Análisis del Programa Agua para Todos (PAPT) - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

El PAPT se crea por Decreto Supremo Nº 006-2007- VIVIENDA publicado el 23 de febrero de 2007, integrando las acciones administrativas de los siguientes programas:

- Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA);
- Unidad de Gestión del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR);
- Programa de Inversión Social en Saneamiento (INVERSAN);
- Unidad Técnica del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI);
- Otros Proyectos y Programas en materia de saneamiento<sup>147</sup>.

El objetivo general de estos sub-programas es contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de excretas<sup>148</sup>.

Es por ello, esencialmente, un programa protector, con actividades habilitadoras referidas a la cultura del agua.

Cada uno de los programas que componen el PAPT mantiene sus indicadores, gestión, presupuesto, etc. La fusión en este caso es administrativa, pero no operativa.

De la entrevista realizada a los funcionarios responsables del Programa <sup>149</sup> se puede señalar que, por un lado, PARSSA ejecuta proyectos propios, con préstamos internacionales. Por otro lado, PRONASAR es una unidad de gestión completa, que comprende desde la etapa de pre-inversión hasta la etapa de operación. Este programa es financiado a través de un Convenio de Préstamo firmado entre el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) y el Banco Mundial por un monto de US\$ 50 millones del Banco Mundial, una contrapartida peruana de US\$ 25 millones, y una donación del Gobierno de Canadá de US\$ 5 millones.

PRONASAR actualmente tiene 586 proyectos en ejecución en zonas rurales del país. El tercer componente, INVERSAN, nace de la idea de trabajar con donaciones y saldos del Shock de Inversiones de 2006.

Decreto Supremo Nº 006-2007-VIVIENDA, publicado el 23 de febrero de 2007 en el Diario Oficial El Peruano.

http://www.vivienda.gob.pe/direcciones/saneamiento\_funciones.aspx.

Entrevista realizada al Ingeniero Hammer Zavaleta, Director Ejecutivo y otros miembros del equipo del Programa de Agua para Todos. 20/07/07.

El PAPT, adicionalmente, ofrece asistencia técnica, elabora perfiles de preinversión en zonas de extrema pobreza y brinda apoyo profesional cuando se requiera.

El presupuesto del PAPT para el año 2007 es de 900 millones, a ejecutarse mediante dos formas: la primera bajo la modalidad de ejecución directa, que corresponde a los S/. 193.5 millones<sup>150</sup>

El financiamiento del PAPT, se realiza por medio de fondos provenientes del Shock de Inversiones del Gobierno (Crédito Suplementario) y por otro lado, el programa ejecuta obras propias con préstamos internacionales y mediante convenios<sup>151</sup>.

## 5.12.1. Línea de base

Este programa no cuenta con línea de base. El Censo de octubre de 2007 puede proporcionar la información necesaria para elaborar la línea de base del PAPT.

## 5.12.2. Indicadores

Para el PAPT, los indicadores de gestión a corto plazo son el presupuesto y la evaluación de seguimiento trimestral y mensual. A mediano plazo trabaja con indicadores de proceso o de producto: obras terminadas, pozos rehabilitados, etc. (tiene una fecha de un corte para el 2008)<sup>152</sup>.

## 5.12.3. Focalización

Las ejecuciones de las obras de saneamiento se realizan en zonas urbanas y rurales, ya que el PAPT tiene como ámbito de acción todo el país, a excepción de PRONASAR, que trabaja exclusivamente en áreas rurales. En el caso del PAPT, no se usa el criterio de focalización de la población, si no más bien el de priorización de proyectos, el cual está vinculado a la viabilidad o mérito intrínseco de cada proyecto. En tal sentido, la mayor fuente de financiamiento proviene del exterior y el dinero es focalizado en obras pre-existentes, y en los proyectos a nivel de estudios en zonas de pobreza, estos últimos son elaborados a través de la Unidad Coordinadora del Shock de Inversiones (dentro de la Dirección Ejecutiva) que apoya orientando a los futuros usuarios, y ayudándolos a crear un perfil técnico para que luego entren al listado de priorización de obras<sup>153</sup>.

Oficio Nº 192-2007-MEF/65.12 de 21/05/07. Listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF.

Entrevista realizada al Ingeniero Hammer Zavaleta, Director Ejecutivo y miembros del equipo del Programa de Agua para Todos. 20/07/07.

<sup>152</sup> Idem.

<sup>153</sup> Idem.

# 5.12.4. Organización y gestión<sup>154</sup>

El PAPT es el brazo ejecutor de obras de saneamiento del MVCS, y lo hace a través de 2 sistemas: uno mediante la ejecución directa de las obras de saneamiento, y el otro a través de las transferencias presupuestales a las unidades ejecutoras (municipios, gobiernos regionales, empresas de saneamiento, etc.) que ejecutarán las obras.

En el caso de transferencias presupuestales, su función es la de monitoreo y evaluación de los fondos transferidos. Los programas de desembolso ya están establecidos, y desembolsa conforme se va ejecutando la obra. Para este caso el PAPT es un facilitador: entrega el recurso, verifica por medio de la coordinación que se está llevando a cabo según las normas, y concluye su actuación con la entrega de la obra al administrador.

En el caso de la ejecución directa, siguiendo la política descentralizadora, se trabaja por convenios: una vez terminada la obra, esta es entregada a la EPS (Empresa Prestadora de Servicios derivada del gobierno municipal) la cual administra el servicio para la población. En los lugares donde no existe la EPS, se crea una JAS (Juntas Administradoras de Servicio).

Hay un caso especial, el PRONASAR, que hace un seguimiento de la post-inversión, esto es, la etapa de funcionamiento de la obra (interviene en etapas de pre-ejecución, ejecución y post-ejecución; este ciclo dura 20 meses aproximadamente). Lo primero que se hace es determinar al Operador Técnico Supervisor y al Organismo Operador Supervisor. El Operador Técnico Supervisor se encargará de todo el proyecto: la elaboración del perfil de aspecto técnico (4-7 meses), la etapa de ejecución (4 meses), y la post-ejecución. Durante este período se tienen que conformar las Juntas Administradoras, ya que luego se les entregará la obra para administrarla.

El tercer momento o post-ejecución consiste en la intervención social: educar a la población para saber cómo gestionar con independencia su obra, promover conciencia sobre el valor de la obra para su propio beneficio; también dar pautas de higiene, por ejemplo lavado de manos, porque un objetivo del programa es disminuir enfermedades producidas por falta de agua y de higiene. Es importante también que la población sepa cómo hacer reparaciones en la obra en caso de deterioro: la Junta Administradora es la que recibe la obra y ve como la mantiene. En cuanto al financiamiento posterior, tiene que convertirse en autogestionada, por medio del cobro a la población por el servicio, con un monto que ellos mismos determinan. El objetivo es garantizar que las obras realizadas

La información incluida en este acápite fue proporcionada a través de la entrevista realizada al Ingeniero Hammer Zavaleta, Director Ejecutivo y miembros del equipo del Programa de Agua para Todos. 20/07/07.

se puedan mantener en el tiempo, es decir que la inversión sea sustentable. Estos componentes del programa tienen entonces un sello habilitador.

#### 5.12.5. Coordinación

De acuerdo a la entrevista referida, los beneficiarios, ya sean municipios o gobiernos regionales, presentan sus requerimientos, los cuales son plasmados luego en obras. Se coordina, entonces, con todas las instituciones públicas, formuladoras y ejecutoras (municipios, gobiernos regionales, comunidades, juntas administradoras, etc.).

# 5.12.6. Monitoreo y evaluación

El programa realiza un monitoreo y evaluación de los fondos redistribuidos y de las unidades ejecutoras. El año 2006 se proyectaron 181 obras y el 2007 420 obras. Actualmente están monitoreando proyectos del 2006 porque aún no se inician los del 2007 (están en trámite). El seguimiento se realiza por etapas; en este punto aún se está elaborando una propuesta para hacer una medición<sup>155</sup>.

# 5.12.7. Impacto

Para la medición del impacto del PAPT antes se acudía directamente a la población de la zona, y actualmente se utiliza el SNIP, que ofrece una información absoluta de la población e incluye aspectos de mejora de calidad y los incrementos y expansiones del servicio. Hace falta, sin embargo, contar con mayor información para desagregar estos valores absolutos, a fin de medir el impacto del programa<sup>156</sup>.

Se ha previsto hacer mediciones del impacto, pero todavía no se realizan ya que no se ha culminado todo el ciclo del proyecto. El programa contempla esa medición, sin embargo, la norma dice que el MEF es el encargado de hacer las post-evaluaciones. El impacto del PAPT alude a efectos protectores en la salud de la población, específicamente en la disminución de EDA entre menores de 5 años, y en enfermedades gastrointestinales entre jóvenes y adultos. Ello puede determinar menores costos de recuperación de la salud, contribuir a disminuir la desnutrición crónica en menores de 3 años y menos días laborales perdidos para los adultos. Asimismo, el acceso al agua y saneamiento crea oportunidades de negocio en el hogar asociado a la preparación de alimentos, bodega, lavado de ropa etc. que pueden aumentar los ingresos familiares.

## 5.12.8. Transferencia

El PAPT no se transfiere.

Entrevista realizada al Ingeniero Hammer Zavaleta, Director Ejecutivo y miembros del equipo del Programa de Agua para Todos, 20/07/07.

<sup>156</sup> Idem



# 5.13. Análisis del Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos (PMIBP) y el Banco de Materiales (BANMAT)<sup>157</sup>– Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

# 5.13.1. Programa Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos (PMIBP)

El PMIBP fue creado mediante Decreto Supremo Nº 017-2007 – VIVIENDA de fecha 08 de mayo de 2007, y fusiona los Programas "Mi Barrio", "Mejorando Mi Pueblo", el Proyecto Piloto "La Calle de Mi Barrio", el Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao, y el Programa de Reconstrucción de Viviendas (para zonas afectadas por los sismos del 25 de setiembre y 1 de octubre de 2005).

La fusión de estos programas está en pleno proceso, por lo tanto no se ha podido acceder a datos organizados y sistematizados para el programa fusionado. Cada programa continuará funcionando por separado (en la parte operativa) hasta diciembre de 2007, mientras se elabora el Plan Operativo del PMIBP.

El Programa "Mi Barrio" (creado por Decreto Supremo Nº 004-2004-VIVIENDA) es uno de los programas fusionados. Su objetivo general es mejorar las condiciones de vida de la población pobre y extremadamente pobre, residente en barrios urbano marginales con altos niveles de déficit barrial, mediante la coparticipación y financiamiento compartido del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), la municipalidad y la comunidad barrial en inversiones e intervenciones de naturaleza física, social, ambiental, legal e institucional para el mejoramiento de su entorno habitacional.

Sus objetivos específicos son:

- 1. Financiar proyectos integrados y concurrentes de mejoramiento barrial.
- Estimular los procesos de organización social y de desarrollo comunitario que aseguren la participación activa de la comunidad en la identificación, priorización, formulación, ejecución, operación, mantenimiento y seguimiento de las inversiones e intervenciones financiadas por el programa.
- Incentivar, inducir y fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales en este tipo de inversiones e intervenciones y apoyar la modernización de sus instrumentos y mecanismos de gestión en desarrollo urbano.

Se ha considerado conveniente unificar en un solo apartado la información correspondiente al PMIBP y el BANMAT, al funcionar éste último como ejecutor de uno de los programas que componen el PMIBP. En este sentido, se ha dividido en dos secciones el apartado 5.13, una para cada componente. Por otro lado, durante el desarrollo del presente documento, se encontraba en proceso la fusión del PMIBP, debiendo quedar extintos los programas anteriores. Por tanto no se ha construido una tabla-algoritmo del programa fusionado porque sus elementos de planificación se encuentran en proceso de construcción y reformulación.

Mi Barrio comprende 2 tipos de actividades principales: de infraestructura y de desarrollo comunitario. Es un programa protector pues no está vinculado en forma directa con actividades económicas o de fortalecimiento de capacidades.

El Programa "Mejorando Mi Pueblo", creado por Resolución Ministerial Nº 304-2005- VIVIENDA, tiene como objetivo el contribuir a la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los centros poblados rurales y pequeñas localidades del interior del país, coordinando, concertando y articulando la ejecución de programas y proyectos a su cargo, promoviendo el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y su coparticipación, así como de la comunidad organizada, otras entidades públicas y del sector privado y de la sociedad civil, interesadas en el desarrollo integral de dichas localidades.

El Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao, desarrollado por la Oficina de Medio Ambiente, tiene el objetivo de disminuir la contaminación ambiental en áreas urbanas municipales vulnerables destinadas a áreas verdes, como proyecto de inversión aprobado por el SNIP<sup>158</sup>. Es por tanto, igual que los dos anteriores, un programa protector.

El darle mayor énfasis a la educación ambiental y prevención de hábitos y prácticas contaminantes le podría dar una perspectiva habilitadora que sugerimos tomar en consideración.

# 5.13.1.1. Línea de base

Este programa no cuenta con línea de base. Se encuentra en proceso de reestructuración debido a la fusión de programas, y el manual de operaciones aún no está terminado.

# **5.13.1.2. Indicadores**

Anteriormente se medían los territorios intervenidos por cada uno de los programas que componen el PMIBP; sin embargo, la idea que se viene desarrollando en el marco del programa fusionado es medir, por un lado, el tamaño de la obra (metraje de intervenciones) y, por otro lado, en cuántos lugares del país se está ejecutando, considerando que uno de los requisitos es intervenir en los sitios más pobres<sup>159</sup>.

# 5.13.1.3. Focalización

De todos estos programas o productos, además de "La Quinta" (intervención en lugares cuyos propietarios son la Beneficencia o la municipalidad, se interviene mejorando las áreas comunes como las zonas de ingreso), podemos deducir que

Decreto Supremo N°017-2007-VIVIENDA.

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Entrevista realizada al señor Edwin Arellano, Jefe del PMIBP, 01/08/07.

éste es un programa que ejecuta mejoras en la infraestructura urbana, que es ejecutor de vivienda y que se encuentra focalizado en los segmentos E o D<sup>160</sup>.

En el caso de proyecto "La Calle de Mi Barrio" se ha estado trabajando con los datos del INEI obtenidos del censo de 2004 para los barrios urbanomarginales. Sin embargo, por la antigüedad de este censo, muchos de los barrios considerados no corresponden a información actualizada, y otros que no están considerados deberían incorporarse en el programa<sup>161</sup>. Es necesario actualizarlo usando los datos del censo 2007 para tener como referencia un solo patrón. Por último, existe un listado de barrios pobres elaborado por el Comando Conjunto de Lucha Contra la Pobreza, y la Iglesia Católica, que también trabaja este tema.

Además del mapa de pobreza, una fuente de referencia para la focalización podría ser el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), para identificar si determinados distritos tienen o no recursos. Asimismo, podría tomarse en cuenta los recursos del gobierno regional al que corresponden dichos distritos. Entonces es factible plantear dos alternativas: solicitarle al gobierno regional que considere aquellos distritos que requieren de su intervención en esta línea de atención con los recursos del gobierno regional, o que el PMIBP, como gobierno central, contemple dichos distritos en su radio de atención.

# 5.13.1.4. Organización y gestión

Hasta diciembre seguirá funcionando cada programa con su organización previa a la fusión, en paralelo a la preparación de un nuevo equipo para diseñar los nuevos conceptos a aplicarse el próximo año. Están en una etapa de estrategia (en agosto aproximadamente se pasarían a ver la parte operacional). En cualquier caso, este programa no ejecuta: "Mi Barrio" se traslada al Banco de Materiales; "La Calle de Mi Barrio" traslada el dinero al PNUD quien se encarga desde la convocatoria hasta la ejecución.

Anteriormente los programas podían intervenir en grupos poblacionales específicos: "Mejorando mi Pueblo" intervenía en lugares con una población entre 500 y 3,000 habitantes, y "Mi Barrio" donde había más de 20,000 habitantes (no había ningún programa que interviniera en el conjunto entre 3,001 y 19,999 habitantes). La intención es que el Manual de Operaciones rompa esta brecha y que pueda llegar a todos. Se está buscando la fórmula para nombrarlos, y se tratarán más como productos que como programas<sup>162</sup>.

Sería conveniente evaluar la posibilidad de que sea el Banco de Materiales, que tiene sucursales en una parte importante de lugares en el país, el realice las

<sup>160</sup> Idem.

<sup>161</sup> Idem.

Entrevista realizada al señor Edwin Arellano, Jefe del PMIBP. 01/08/07.

gestiones de convocatoria, licitación y ejecución de las obras, dejando para el PMIBP la supervisión. El Ministerio podría intervenir para la formulación de los aspectos normativos y de investigación de lugares para la intervención, estrategias, revisión de perfiles. La ejecución podría trasladarse a las municipalidades y al Banco de Materiales.

#### 5.13.1.5. Coordinación

La actuación viene por demanda desde el gobierno local. Se reciben los pedidos, los cuales son plasmados luego en intervenciones.

Recién se han concretado algunos convenios con universidades estatales, como la Universidad Villareal con el programa "La Quinta", para realizar prácticas profesionales, lo cual tiene un impacto social. Asimismo, se han celebrado convenios con el Banco de Materiales, el cual cobra un adicional por la gestión administrativa de llevar a cabo el proceso<sup>163</sup>.

# 5.13.1.6. Monitoreo y evaluación

Cada uno de los programas que integra el PMIBP tiene diferentes formas de evaluación. Aún no se ha podido consolidar las formas de medir impacto y metas del programa fusionado. A la fecha de elaboración del presente diagnóstico se encontraba en proceso de preparación.

# 5.13.1.7. Impacto

Para medir el impacto en este tipo de programa es necesario identificar el beneficio que proporciona a la población de la zona. En tal sentido, el entrevistado señaló como ejemplo la construcción de pistas, obra en la que se puede identificar la cantidad de metros lineales de pistas ejecutados, porque esto a la larga permite el acceso y comunicación de la población con determinados lugares. Cuando la intervención se realiza en las zonas más pobres y se habilita el acceso y comunicación, se incrementa la economía de la población. Este programa no interviene en carreteras ni en avenidas grandes, lo que ofrece es el acceso con los metros lineales<sup>164</sup>.

# 5.13.2. Banco de Materiales (BANMAT)

El programa "Mejoramiento Integral de Barrios" nace de un préstamo del BID. El ejecutor es el Vice-ministerio de Vivienda y Urbanismo, y el BANMAT cumple la función de co-ejecutor u operador. El BANMAT licita y ejecuta la obra a través de un contratista y se encarga del control y seguimiento de la obra 165.

<sup>163</sup> Idem.

Entrevista realizada al señor Edwin Arellano, Jefe del PMIBP, 01/08/07.

Entrevista realizada a Jorge Aparicio Mosselli, Gerente General, Julio Gutiérrez, arquitecto, Maitacápac Alatrista, del Banco de Materiales, 08/08/07.

#### 5.13.2.1. Focalización

Para la elección del barrio debe contar con una población mayor de 20 mil habitantes, tener por lo menos dos carencias (agua, desagüe, luz), estar dentro de un área de pobreza, y que la población y la municipalidad se comprometan con algún aporte. Se parte de la elección del barrio donde se ejecutará el programa, la cual está a cargo del MVCS. En la zona elegida (por ejemplo un distrito) se hace la convocatoria a los Asentamientos Humanos (AA.HH). La municipalidad es la encargada de difundir el programa y convoca a los AA.HH., previa verificación de que carecen de los servicios básicos y que son factibles de ser intervenidos. La decisión final es por concurso entre los AA.HH. del distrito 166.

# 5.13.2.2. Organización y gestión

De acuerdo a la entrevista realizada, la organización y gestión que concierne al BANMAT en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, es como sigue<sup>167</sup>. Hay tres fuentes de financiamiento: el PMIBP (a través del Ministerio o del BANMAT) con 2,000 dólares por poblador, la municipalidad con 250 dólares por poblador y el poblador con 100 dólares. El número máximo de beneficiaros era de 300. Inicialmente se demoró un poco, por lo que el BANMAT intervino con 3 proyectos piloto. Posteriormente el BID dio recursos para la ejecución de varios programas de "Mi Barrio" a nivel nacional (en Tacna, Pucallpa, Huancayo, Chiclayo, Tumbes, etc.).

En un barrio son 300 familias, es decir 300 casas. Se han estado atendiendo 30 barrios, que equivalen a 9 mil familias o 45 mil personas, desde que nació el proyecto en el 2004. El presupuesto total ejecutado hasta el año 2006 asciende a 60 millones de dólares.

Los problemas aducidos en el funcionamiento del programa se han referido a la orientación del acompañamiento social. Asimismo, se identificaron problemas con los expedientes técnicos para la ejecución de las obras, los cuales devienen en insatisfacción de la población por no cumplir con sus expectativas. El presupuesto debe cubrir el financiamiento de todas las actividades y obras vinculadas (redes de agua y desagüe, pistas, veredas, y, si hay saldos, el local comunal, el del Vaso de Leche, la losa deportiva). Cuando hay un mal expediente el dinero no alcanza para todas las obras, lo que ocasiona que se vayan recortando metas que no son bien explicadas a la población. Esto es una causa potencial de conflictividad en el barrio.

El BANMAT pone el 75% del presupuesto total del proyecto a ejecutar (convoca e inscribe a la gente para trabajar) y el 25% restante lo pone la municipalidad en materiales. Sin embargo, la municipalidad comparte los mismos

<sup>66</sup> Idem.

problemas que el resto del sector público: retrasos en plazos de inicios de obra, falta de materiales o incumplimiento en su entrega, que hace desfasar el pago a los trabajadores y por lo tanto se acaba el presupuesto y la obra queda inconclusa. Para ejecutarse una obra debe haber una cuenta corriente con el 100% del dinero, de lo contrario no se licita ni se ejecuta; ésta es la única manera de garantizar que se termine la obra. Una obra no culminada no es solo una mala gestión sino que también es crear en la población un sentimiento de insatisfacción y desconfianza.

#### 5.13.2.3. Monitoreo

En principio cada barrio debe recibir acompañamiento social, correspondiendo dicho acompañamiento a quienes realizan el monitoreo. Tienen un pequeño presupuesto (12,500 dólares) que está dentro de la estructura del programa, en el cual se incluye los talleres de sensibilización, de capacitación, de búsqueda de nuevas habilidades (El BID ha enfocado el acompañamiento social en el mantenimiento de las obras).

# 5.13.2.4. Impacto

Se está haciendo una medición de impacto, diseñada para realizarse en dos meses. Se ha contratado a un consultor externo, por ser una exigencia del BID. De esta tarea se encarga el Programa de Apoyo al Sector Habitacional, que cumple el papel de enlace entre el BID y el Vice-Ministerio. Es una entidad que pertenece al MVCS y coordina los préstamos. Programa de Apoyo al Sector Habitacional era el que dirigía prácticamente todo el apoyo social: el Vice-Ministerio reporta al programa y éste al BID, tanto de ida como de vuelta, para todos los trámites y asuntos, incluyendo los pagos.

# 5.14. Análisis del Fondo Mi Vivienda (FMV) - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

El FMV inició sus operaciones como sociedad anónima el 01 de enero del 2006, producto de la conversión del Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA en Fondo MIVIVIENDA S.A., dispuesta por la Ley de Conversión, Ley 28579, y según lo señalado en el Decreto Supremo Nº 024-2005-VIVIENDA.

El Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA, se creó en 1998 mediante Ley Nº 26912.

El FMV administra tres programas: "Crédito Mi Vivienda", "Techo Propio" y "Mi Hogar". El FMV es una empresa pública de derecho privado que tiene al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) como principal accionista. Inicialmente era una OPD pero se transformó en empresa pública por las limitaciones que le imponía la Ley de Endeudamiento Público. Coordina con el Ministerio de Vivienda los programas de mayor contenido social como "Techo Propio" el que ejecuta por encargo de este Ministerio 168.

FMV maneja un fondo y mecanismos promotores de inversiones en vivienda cuyo objetivo general<sup>169</sup> es promover el desarrollo del mercado inmobiliario (financiamiento de la adquisición, mejoramiento y construcción de viviendas) y facilitar el acceso a la vivienda a la población de menores recursos.

Ello se logrará mediante dos líneas de acción u objetivos específicos:

- a) Expansión del mercado inmobiliario para cubrir las necesidades de vivienda de sectores de menores recursos<sup>170</sup>.
- b) Promover la inversión privada en vivienda social para su crecimiento y sostenibilidad<sup>171</sup>.

Su caracterización depende del uso que se dé a la vivienda subsidiada. Si sólo cumple funciones de casa-habitación su efecto será protector. En la medida en que esta sirva como garantía para créditos productivos o se use para actividades productivas, tendrá un impacto habilitador. De darse esto último estaríamos ante un programa mixto.

El presupuesto ajustado para el 2006 de los programas habitacionales antes de la fusión eran de S/.15.5 millones para "Techo Propio"; S/. 20.1 millones para

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda. 26/07/07.

Misión del FMV de acuerdo su Plan Estratégico Institucional 2007-2011.

Objetivo estratégico de contenido social según el Plan Estratégico Institucional 2007 - 2011.

Sugerencias de autores.

"Mi Vivienda" y cantidades menores para otros programas como "Mejoramiento Integral de Barrios" (S/.9.2 millones); "Mejorando mi Pueblo"-rural (S/.3.2 millones) y el proyecto piloto "Mi Barrio" con casi 8 millones de soles. El PIA para el 2007 es de S/.37 millones para Mi Vivienda, S/.72 millones para Techo Propio y S/. 76 millones para el programa "Mejoramiento Integral de Barrios" 172.

Han contado con un préstamo del BID de 60 millones de dólares en el 2002, con una contraparte nacional de 15 millones; 52 millones se destinaron a financiar los bonos hipotecarios y los 8 millones restantes para otras actividades. En el 2007 se está negociando un nuevo préstamo de 100 millones para el 2008, estando pendiente la aprobación del MEF<sup>173</sup>.

El FMV opera con tres mercados segmentados, y en ámbitos urbanos. Actúa promoviendo paquetes de créditos según valor de la vivienda no existiendo metas globales si no de penetración del mercado. El estimado de hogares nuevos al año en el mercado es de 90 mil, sin embargo, el déficit nacional de viviendas adecuadas supera el millón 300 mil viviendas. Un programa como FMV, que busca facilitar el acceso al crédito hipotecario, tiene metas más modestas<sup>174</sup>.

#### 5.14.1 Línea de base

El universo de viviendas a atender debería ser no sólo la nueva demanda acentuada por el crecimiento mayor al promedio demográfico de las generaciones de adultos jóvenes, sino también el stock de viviendas inadecuadas, sin título y por remodelar. Como se señaló, este déficit se estima en 1 millón 300 mil viviendas. El sismo de agosto 15 de 2007 ha incrementado este déficit en casi 76,000 viviendas destruidas o muy afectadas en el sur del país<sup>175</sup>. Los datos procesados del nuevo censo de octubre del 2007 proporcionarán nueva información detallada para cuantificar el déficit habitacional nacional.

# 5.14.2. Indicadores

En la medida en que el programa responde a la demanda calificada no existen metas de cobertura. En 5 años de operación de Crédito Mi Vivienda (2002-2006) se otorgaron 32,500 créditos para vivienda, lo que corresponde a un 7% del mercado anual de construcción habitacional. La penetración es por tanto aún modesta tanto en términos de cobertura del déficit nacional como de la penetración del mercado de vivienda. El avance se mide por créditos colocados por segmento de clientes<sup>176</sup>.

Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/07. Listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF.

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda. 26/07/07.

<sup>174</sup> Idem.

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> INEI. Datos del Sismo de Agosto 15, 2007; PPT, Lima 01/10/07.

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda. 26/07/07.

El Plan Estratégico Institucional del Fondo MIVIVIENDA S.A. 2007-2011 presenta un conjunto de indicadores y metas asociadas, para este periodo. Así se ha determinado como indicadores: la cantidad de personas beneficiados por los programas del Fondo MIVIVIENDA S.A., inversión en vivienda asociada a los programas del Fondo, cantidad de crédito MIVIVENDA colocados por las entidades financieras, bono familiar habitacional asignados. A cada uno de estos indicadores corresponde una meta calculada por cada año entre el 2007 y el 2011<sup>177</sup>.

# 5.14.3. Focalización

El FMV opera con tres productos dirigidos a tres segmentos diferentes del mercado. Uno de éstos es el sector B, cuyo programa fue el inicial (1988) a través de "Mi Vivienda" que otorga vía la banca comercial, créditos para compra de casa-habitación o departamentos entre 25 y 50 UIT, unos S/.86,250 a S/. 172,500. Los requisitos son ser mayor de edad, tener calificación favorable de la entidad prestadora como sujeto de crédito, no ser propietario de otra vivienda en todo el país y no haber accedido a ningún crédito anterior del FONAVI.

El segundo producto es "Mi Hogar" dirigido al segmento C del mercado inmobiliario. Este producto otorga créditos para compra o mejora de viviendas entre S/.34,500 y S/.86,250. Los requisitos son mayoría de edad, no tener otra vivienda en el país, ser calificado como sujeto de crédito por la entidad prestadora (Cajas Municipales, Entidades de Desarrollo de las Pequeñas y Micro Empresas –EDPYMES-, Cajas Rurales, Bancos etc.) y no haber recibido crédito anterior de FONAVI<sup>178</sup>.

Finalmente "Techo Propio" apunta a los sectores D y E mediante un Bono Familiar Habitacional para mejoras o terminar de construir la vivienda (generalmente auto-construida) cuyo valor se estima entre 8 y 10 mil dólares. Se subsidia el 40% en forma directa. El beneficiario debe demostrar unos ahorros de \$2,800 dólares para construcción y \$1,200 para mejoramiento de la vivienda. Los requisitos son que el ingreso familiar total no sea mayor a S/.1,450 al mes, no tener otra vivienda propia y que nunca hayan recibido apoyo estatal para vivienda. Los plazos van de 10 a 20 años y hay bonos por buen pagador. Por ello más que subsidiar la tasa de interés se bonifica al pagador cumplido con descuentos de la deuda total<sup>179</sup>.

# 5.14.4. Organización y gestión

Uno de los méritos del FMV es que opera a través de entidades financieras establecidas (excepto en el caso del bono que se basa en un registro de elegibles manejado por el programa) facilitando garantías y economías de escala.

MIVIVIENDA. Plan estratégico institucional Fondo MIVIVIENDA S.A. FMV 2007-2011.

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda. 26/07/07.

<sup>179</sup> Idem.

El sistema también facilita la formalización de la propiedad y aprovecha la experiencia y conocimiento de las entidades prestatarias para la calificación del crédito. Una de las barreras para la expansión del programa es la falta de saneamiento de títulos de propiedad sobre los terrenos y de las licencias de construcción.

El FMV opera con un directorio y 4 gerencias técnicas: de Desarrollo, Inversiones, Operaciones y Promoción. La difusión se hace a través de medios de comunicación seleccionados, y mediante corsos, ferias y campañas en el caso de "Mi Hogar"<sup>180</sup>.

# 5.14.5. Coordinación

De acuerdo con la entrevista realizada, la red más importante para el FMV es la de entidades de crédito, tanto Bancos comerciales como instituciones de micro crédito (EDPYMES, Cajas Municipales y Rurales, Cajas de Ahorro y Crédito, etc.).

En el tema de saneamiento de la propiedad resultaría importante una mayor coordinación con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y con los municipios para fomentar la cultura registral y el saneamiento de la propiedad. Asimismo para los sectores C y D la coordinación con programas como A Trabajar Urbano, Agua para Todos, Electrificación Rural y otros del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transporte y Energía y Minas podrían favorecer la integralidad, coherencia y cobertura al programa.

# 5.14.6. Monitoreo y evaluación

Ni en el Plan Estratégico Institucional 2007-2011, ni en la Memoria Institucional 2006, aparece diseñado un sistema de monitoreo y evaluación de acuerdo a los objetivos del programa.

Sin embargo, en setiembre 2006, cuando la Contraloría requirió información al respecto, se reportó que el FMV cuenta con mecanismos de monitoreo sobre el proceso de evaluación de expedientes y aprobación de crédito, proceso de monitoreo de desembolsos y captación de pago por capital e interés por préstamo a entidades financieras en el marco del crédito Mivivienda.

Por otro lado, la evaluación se realiza sobre la calidad de colocación de créditos (nivel de morosidad) y la cobertura de créditos Mivivienda a nivel nacional y sobre techo propio se evalúa el nivel de avances de obras.

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda, 26/07/07.

# 5.14.7. Impacto

Al simplificarse los requerimientos y trámites, en especial en el caso de "Techo Propio", se ha podido ampliar la cobertura. Luego de un período de crecimiento muy lento (5,000 beneficiarios en 5 años), se espera que a partir de éste haya un mayor impacto en la población de niveles D y E<sup>181</sup>.

La medición de impacto para este programa no es tan sencilla. Como señalamos la cobertura respecto del déficit nacional de vivienda, que sería el indicador de impacto lógico, no tiene sentido por la baja cobertura del FMV y sus limitados recursos. Será por tanto necesario usar otros indicadores como cobertura urbana en función al costo del crédito y características de las familias beneficiadas.

En este tipo de programas el principio de subsidiariedad es clave, es decir el programa no puede reemplazar a la inversión privada en el desarrollo habitacional, por el contrario debe fomentarla y expandirla. Por ello, un análisis del crecimiento de la oferta privada de la vivienda social como resultados del apoyo financiero del FMV sería la línea de evaluación de impacto que resultaría recomendable.

#### 5.14.8. Transferencia

Si bien la gestión y manejo de FMV se concentra en Lima, opera en otras ciudades principales del país. Así tiene proyectos pilotos en Tacna, Trujillo e Iquitos con terrenos cedidos por el Banco de Materiales. Sin embargo, no es un programa que se haya transferido a nivel descentralizado.

Entrevista realizada al señor Rudy Wong, Gerente General, al señor Juan Carlos Campana y a la señora Cecilia Lecaros, funcionarios del Programa Mi Vivienda, 26/07/07. Asimismo, ver: Memoria Institucional FONDO MIVIVIENDA 2006, en: http://www.mivivienda.com.pe/NR/rdonlyres/ADFE12E7-0607-416D-88AA-8CDF0C97797B/3230/ARMADOMEMORIA2006.pdf.



# 5.15. Análisis del Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)-Ministerio de Educación

El PRONIED fusiona, mediante Decreto Supremo Nº 049-2006-PCM, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud – INFES, con el Ministerio de Educación (MINEDU), bajo la modalidad de fusión por absorción, correspondiendo al MINEDU la calidad de entidad incorporante. Se crea por RM 679-2006-ED, del 23 de octubre de 2006, la Unidad Ejecutora 108: Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED en el Pliego 010: MINEDU, designando como responsable de su administración al Jefe de la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE).

El objetivo central de PRONIED es mejorar la infraestructura educativa (local y mobiliario) de locales educativos públicos en estado de grave deterioro<sup>182</sup>. Aunque el PRONIED ejecuta obras, al mejorar las condiciones de la educación es un programa mixto con sesgo habilitador.

Sin embargo, es relevante señalar que los funcionarios del PRONIED afirmaron, en la entrevista realizada<sup>183</sup>, que este programa no es realmente programa social sino una actividad del Ministerio de Educación. A su criterio es una oficina que realiza funciones establecidas en un rol, y que funciona como parte de la estructura orgánica del Ministerio.

Para efectos de la fusión se creó mediante Resolución Ministerial Nº 0213-2007-ED, del 25 de mayo de 2007, una Comisión Reorganizadora de la OINFE, a la que se incorporó el INFES, la misma que se encarga de las funciones y responsabilidades del PRONIED mientras dura la reestructuración.

#### 5.15.1. Línea de base

Existe una estimación sobre el déficit de infraestructura hecha al elaborarse el shock de inversiones, pero la oficina no ha podido ocuparse de este tema por falta recursos para levantar esta información a nivel nacional. Las estimaciones para el shock de inversiones fueron de 1300 instituciones educativas aproximadamente, y luego de un proceso administrativo se estableció en 1123 instituciones a intervenir de manera prioritaria en mantenimiento. Sobre ese universo real se ha trabajado, el mismo que debe ser el resultado de la ejecución del shock de inversiones en el Ministerio de Educación 184.

184 Idem.

http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2006/shockdeinversion.php.

Entrevista realizada a la señora Magnet Márquez (Presidenta de la Comisión Reoganizadora de PRONIED, y a los funcionarios de PRONIED: César Honores y José Antonio Ramírez, 02/08/07.

#### 5.15.2. Indicadores

Se trabaja con indicadores físicos, de avance de obras, etc. No hay objetivos y metas tales como los utilizados en un programa, sino que estas están enmarcadas en los lineamientos de la OINFE.

#### 5.15.3. Focalización

Dentro del marco de CRECER la intervención de la OINFE está definida por una estrategia multisectorial. PRONIED es un órgano de segunda línea encargado de apoyar la infraestructura educativa dentro de los distritos priorizados por CRECER. En estos distritos se ha determinado una cantidad de infraestructura educativa donde se puede intervenir, según el presupuesto que tienen, de acuerdo a los lineamientos técnicos que ha desarrollado OINFE. Esta oficina se encarga de hacer obras o de la definición y organización de instituciones educativas según procedimientos técnicos de ingeniería, pero la estrategia de intervención está dentro del marco de CRECER.

Para poder insertarse en la estrategia CRECER se cruzó toda la acción que tenía OINFE programada para el 2007 con la de los distritos CRECER, y el resultado fueron 124 instituciones educativas. La lista de estas 124 instituciones educativas coincide con 33 de los 100 distritos más pobres. Para el año 2008 aún no tienen información de programación 185.

En el resto de distritos donde PRONIED ejecuta obras, se trabaja según solicitudes de las direcciones regionales de educación o gobiernos regionales y locales, las cuales son depuradas y programadas por PRONIED según niveles de priorización<sup>186</sup>.

# 5.15.4. Organización y gestión

Las inversiones que están fuera de la estrategia CRECER salen de los recursos ordinarios. Este grupo de obras se desarrolla en función de las demandas o solicitudes de los gobiernos locales o regionales, y se les da directamente. A veces también se les da bajo un criterio de corresponsabilidad, donde la población y el gobierno local tienen que participar con una parte de la construcción (por ejemplo, en construcciones con prefabricado, ellos tienen que hacer la losa con participación comunal en mano de obra).

Por otro lado, existe una divergencia entre el proceso administrativo y el proceso de ejecución, en cuanto a los tiempos que necesita cada uno. Las demoras se pueden dar por diversas causas, ya sea por los trámites o por imprevistos tales como el desabastecimiento de materiales de los proveedores, entre otros. Estos problemas conllevan a que la institución tenga que medir cuántos proyectos puede

186 Idem.

Entrevista realizada a la señora Magnet Márquez (Presidenta de la Comisión Reoganizadora de PRONIED, y a los funcionarios de PRONIED: César Honores y José Antonio Ramírez, 02/08/07.

llevar a cabo en un lapso de tiempo – a pesar de que cuente con recursos para realizarlos – porque sino dificultará el cumplimiento de sus metas.

#### 5.15.5. Coordinación

Los dos programas sociales del MINEDU que participan en la estrategia CRECER son OINFE y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA). PRONAMA tiene un ámbito diferente de actuación, que es la capacitación, con una buena estrategia de intervención.

PRONIED, como parte de OINFE, ejecuta actividades de apoyo dentro de estas acciones sociales. La mejora de la calidad de vida en estas poblaciones implica el contar con una buena infraestructura educativa. El apoyo es sólo técnico, como órgano ejecutor y en eso consiste su intervención.

El mayor problema es que no existe un sistema de información compartido. PRONIED solicita a la dirección regional y a los gobiernos regionales y locales una lista de los colegios a intervenir, pero sustentando cada caso, y luego envía personal a verificar los datos en el lugar de ubicación del colegio. Se trabaja de esta manera porque el sistema de información no es bueno. Desafortunadamente no se cuenta con los recursos técnicos y administrativos necesarios para tener esta base de información. De acuerdo a la entrevista realizada, una adecuada toma de decisión se ve fortalecida con un sistema de información confiable y actualizada. Parte de la información necesaria para la gestión se encuentra en el INEI y también otras instituciones como Salud y Educación, sin embargo es necesario reforzar la data de los gobiernos regionales, pues la mayor parte de la información que utilizan es generada en Lima<sup>187</sup>.

Una prioridad de cambio sería lograr una mayor articulación entre la burocracia estatal: que haya una mejor comunicación entre la parte administrativa y la técnica, para concretar las obras en función de una adecuada planificación.

# 5.15.6. Monitoreo y Evaluación

No se ha encontrado información sobre un sistema de evaluación y monitoreo.

#### 5.15.7. Impacto

PRONIED no realiza evaluación de impacto de su actividad, sólo construye y ejecuta obras de infraestructura educativa.

#### 5.15.8. Transferencia

Las transferencias financieras, enmarcadas dentro de la municipalización de la educación, hacen necesario crear o mejorar las competencias de los gobiernos

Entrevista realizada a la señora Magnet Márquez (Presidenta de la Comisión Reoganizadora de PRONIED, y a los funcionarios de PRONIED: César Honores y José Antonio Ramírez, 02/08/07.

locales para la administración de los recursos transferidos y su gestión (capacitar a los funcionarios de las municipalidades locales para que asuman el manejo de sus recursos). Recién se está estableciendo este marco de intervención. Va a haber transferencias de recursos a las regiones, al margen de CRECER, a nivel general del Ministerio y de OINFE. En tal sentido, PRONIED ya no ejecutará las obras sino que supervisará que las lleven a cabo los gobiernos locales y regionales<sup>188</sup>.

Todas las demandas locales van a ser atendidas vía transferencia de recursos para que estos gobiernos hagan sus propios desarrollos. Se va a transferir también competencias a través de asesoría técnica otorgada por medio de las áreas técnicas descentralizadas 189. Se podría incorporar como una condicionalidad para que reciban las transferencias el contar con una capacitación técnica para asegurar resultados adecuados al objetivo de la intervención.

<sup>188</sup> 



# 5.16. Análisis del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)-Ministerio de Transporte y Comunicaciones

El FITEL es un fondo intangible que cuenta con personería jurídica de derecho público y se encuentra adscrito al Sector Transportes y Comunicaciones, por Ley N $^\circ$  28900. En abril de 2007 se aprueba su reglamento mediante Decreto Supremo N $^\circ$  010-2007-MTC.

Fusiona dos programas del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), Internet Rural y Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal (CPACC), con FITEL, que anteriormente estaba en el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).

El presupuesto ajustado para el 2006 fue de S/.76'996,834 según el MEF.

FITEL es un "fondo destinado a la provisión de acceso universal, en el territorio nacional, a un conjunto de servicios de telecomunicaciones esenciales, capaces de transmitir voz y datos (...) Financiará, exclusivamente, servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social, así como la infraestructura necesaria para garantizar el acceso a tales servicios, de ser el caso" 190. En tanto que la telecomunicación tiene usos múltiples se trata de un programa mixto.

De acuerdo a la Ley Nº 28900, los recursos de FITEL provienen de:

- Los aportes de operadores de servicios portadores en general y de servicios finales públicos.
- Un porcentaje del canon recaudado por el uso del espectro radioeléctrico de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Los recursos que transfiera el Tesoro Público.
- Los ingresos financieros generados por los recursos de FITEL.
- Los aportes, asignaciones, donaciones o transferencias por cualquier título.
- Otros que se establezcan por decreto supremo.

De conformidad con el Reglamento del FITEL, Decreto Supremo Nº 010-2007-MTC, los principios que rigen la administración de FITEL son: transparencia, asignación eficiente de recursos, igualdad de oportunidades, innovación tecnológica y neutralidad tecnológica. Cabe resaltar que este último principio en algunos casos puede colisionar con los objetivos del FITEL a mediano y largo plazo<sup>191</sup>.

Ley Nº 28900, del 4 de noviembre de 2006. Normas Legales, Diario Oficial El Peruano, página 332175.
Por ejemplo, al no poder recomendar qué tecnología utilizar, la empresa operadora puede decidir por una más barata (como la tecnología satelital), siendo la alternativa (conexión a redes) mejor para el desarrollo a largo plazo de las telecomunicaciones rurales, aunque más cara y por lo tanto menos interesante para la empresa.

Los programas que componen el FITEL mantienen sus propios objetivos, indicadores, presupuestos, etc. La fusión de estos programas es práctica para temas administrativos, de austeridad, entre otros. Sin embargo, no se unifican los componentes en un solo programa, si no que mantienen una relativa autonomía.

# 5.16.1. Línea de base

Ésta es una segunda generación de proyectos de FITEL. En una primera generación la orientación fue exclusivamente la telefonía pública, fue creada por ley en 1993 y luego transferida a los CPACC en el 2006. En 1999 se hace una incursión en Internet de banda angosta, a modo de prueba, y se instalan 500 mono-cabinas.

No existe información desagregada para establecer la línea basal, tanto para FITEL fusionado como para cada componente por separado. (Ver sección de Monitoreo y Evaluación).

#### 5.16.2. Indicadores

FITEL utiliza indicadores físicos de avance (cantidad de establecimientos rurales de internet, sistemas de recepción y transmisión de TV y radio, etc.)

Se ha identificado cuántos pueblos e instalaciones pueden atender como meta total, y cuántos puntos a instalar. Para el 2011 se quiere llegar a 17,020 puntos, siendo la meta total de 24,500. En telefonía pública ya hay aproximadamente 6,500 puntos atendidos, y la meta es 10 mil<sup>192</sup>.

# 5.16.3. Focalización

Se trabaja específicamente en zonas rurales. Dentro de estas áreas rurales están incluidas aquellas declaradas por el INEI, pero también las capitales de distritos con menos de 3 mil habitantes (así sea zona urbana), y se considera, asimismo, el concepto de "escasez de servicios": aquellas comunidades con 2% o menos de tele-densidad (línea por cada cien habitantes) también serán consideradas rurales, dentro de la aplicación de la política de financiamiento de FITEL, siempre y cuando no sean más del porcentaje total de la planta instalada de telecomunicaciones en el Perú. Actualmente no son ni 1% 193.

#### 5.16.4. Organización y gestión

Cada programa tiene su propio planeamiento. El CPACC (que es un programa de duración fija) debió durar 4 años, pero por razones externas al Ministerio de Transporte y Comunicaciones hubo retrasos. Sin embargo, se tiene bien definidos los mini-proyectos dentro del programa y, una vez terminados, el proyecto concluirá. El CPACC es un encargo y es el único de los proyectos que

Entrevista realizada a Patricia Díaz Ubillús, Secretaria Técnica, y Cecilia Gil, asesora, FITEL, 03/08/07.

integran el FITEL con el objetivo de hacer que TV Perú y Radio Nacional lleguen a localidades muy remotas.

El proyecto de Internet Rural, con 1,050 localidades, es una herencia que viene con su propio financiamiento como contrato por 4 años. Después de los 4 años se hará una evaluación del funcionamiento del proyecto, y la empresa operadora seguiría con sus operaciones, ya sin financiamiento público.

En cuanto a la gestión del FITEL, todo se trabaja por concurso, a través de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION). El mecanismo es de adjudicación de los fondos a través de concurso público al ejecutor de la obra, salvo que se trate de un proyecto demasiado pequeño, para el cual también hay un mecanismo.

El Estado no hace instalaciones, no opera en este caso, si no que hace la supervisión, licita el proyecto a través de bases de concursos y adjudica al operador de acuerdo con las especificaciones técnicas requeridas. El subsidio del proyecto es por 5 años, siguiendo los siguientes pasos: primero se seleccionan las localidades según un ranking basado en la información de las proyecciones del censo por cada distrito, con indicadores de infraestructura eléctrica, postas de salud, escuelas, infraestructura telefónica en los alrededores, índice de desarrollo humano e índice de pobreza; con esto se arma una base de datos, la cual está en permanente actualización. Con estos parámetros se selecciona las localidades: a aquellas que tengan un cierto número de habitantes y cuenten con energía eléctrica todo el día, se les coloca Internet; las localidades de más de 200 habitantes con teléfono público en los alrededores que están generando más de 100 minutos ameritan que se les ponga telefonía fija<sup>194</sup>.

#### 5.16.5. Coordinación

A pesar de que hay un miembro del MTC en el Comité Huascarán, ha habido dificultades en la coordinación con el Sector Educación. Este sector solicitó financiamiento del FITEL para infraestructura. respondiéndosele que la infraestructura se encontraba implementada, a través de 500 mono-cabinas de Internet, y que podrían utilizarse en las escuelas. En tal sentido, no merecía invertir en infraestructura sino en capacitación y desarrollo de contenidos. A fines del 2008 va a haber aproximadamente 7 mil localidades con conexión a Internet de banda ancha, que además tienen capacidad de puertos adicionales donde podrían conectarse los colegios. Se trata de un caso de duplicidad de esfuerzos<sup>195</sup>.

Con el sector agricultura la relación es muy buena. Este Ministerio se encuentra desarrollando contenidos. Sin embargo, falta difusión dentro de la

<sup>194</sup> Idem.

<sup>195</sup> Idem.

población. Tienen una base de datos no muy actualizada pero que refleja el esfuerzo por levantar precios de productos a nivel de región, lo cual es un potencial a explotar con la difusión adecuada<sup>196</sup>.

Con relación a las coordinaciones con el gobierno local y la población, en la entrevista realizada se explicó que en la primera generación de proyectos se puso telefonía fija y se hicieron talleres de gestión con los alcaldes. Para esta segunda generación de proyectos el escenario ha cambiado y se intenta que por lo menos las computadoras sean colocadas por los comités de sección en cada localidad con participación de la autoridad local como respaldo, asumiendo la localidad una parte de la inversión.

En relación a la coordinación intersectorial, se busca promover las normas necesarias para poder solicitar a los gobiernos regionales información sobre los proyectos de telecomunicaciones que estén desarrollando de modo que se pueda evitar financiar infraestructura donde ya se está trabajando y poder apoyar más bien a través de asistencia técnica. Se realizarán talleres para explicar a los gobiernos regionales cómo hacer los proyectos. El tema de acceso a la información es muy sensible, y en este aspecto el tema de coordinación intersectorial es básico, para lo cual se necesita tener cierta autoridad por medio de una norma que los faculte para solicitar la información necesaria<sup>197</sup>.

# 5.16.6. Impacto

Las telecomunicaciones son totalmente transversales a la actividad económica. No tienen un impacto directamente mesurable si es que no hay identificada una actividad económica en la cual podrían incidir. El FITEL cumple el rol, definido por ley, de proveer de infraestructura en telecomunicaciones, pero hay un paso más que es el uso, y aquí entra el tema de la coordinación con otros sectores. Esta labor articulada de impacto es complicada y difícil de medir. Sin embargo, hay otros elementos que permiten ver el impacto directo, por ejemplo el ahorro en transporte de la población al tener la comunicación dentro de su comunidad. Esto está siendo considerado y va a ser cuantificado dentro de los perfiles documentarios de viabilidad del SNIP.

Un criterio para poner el teléfono no puede ser solamente el ponerlo para aquellos que lo piden porque se sabe que la instalación de teléfonos genera demanda. Una vez que la población se da cuenta de que puede comunicarse con otras ciudades se genera la demanda, lo que a la larga generará un desarrollo económico.

Este impacto se va a medir en evaluaciones intermedias y finales. El problema es que para obtener un resultado de largo plazo es muy difícil aislar el

<sup>196</sup> 

efecto de telecomunicación del otro. Se han hecho estudios encargados a GRADE y APOYO, para medir la capacidad adquisitiva de las personas y en función a eso se evaluaba la capacidad de pago en las localidades.

# 5.16.7. Monitoreo y evaluación

Algunas actividades de monitoreo realizadas por FITEL son parecidas a las que hace OSIPTEL: también ellos tienen que supervisar a empresas de telecomunicaciones, no por los contratos sino por las normas que existen para operar. Es así que actualmente están en coordinaciones con OSIPTEL para lograr un acuerdo. Lo que se busca es encargar las supervisiones en campo y los informes a OSIPTEL, mientras que FITEL revisaría los informes y realizaría el pago correspondiente<sup>198</sup>.

La tarea de monitoreo y evaluación se encontraba anteriormente a cargo de la Oficina de Presupuestos y Planes del MTC. Se medían avances y metas por procesos adjudicados, localidades atendidas, etc.

Actualmente, se está considerando la realización de una evaluación ex-post del resultado de esta primera generación de proyectos<sup>199</sup>.

#### 5.16.8. Transferencia

Este programa no será transferido, se mantiene centralizado.

<sup>198</sup> 







# 5.17. Análisis del Programa de Electrificación Rural - Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la Dirección Ejecutiva de Proyectos (DEP), tiene la competencia en materia de electrificación rural de acuerdo a la Ley N° 28749, "Ley General de Electrificación Rural", en la ampliación de la frontera eléctrica en el ámbito nacional, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, y entidades públicas y privadas dedicadas a estos fines.

El objetivo principal del Programa de Electrificación Rural, como parte de la DEP, es la promoción y el desarrollo eficiente y sostenible de la electrificación de zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país, con el objeto de contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible, mejorar la calidad de vida de la población, combatir la pobreza y desincentivar la migración del campo a la ciudad<sup>200</sup>. En tanto que la electricidad es un servicio que abre múltiples posibilidades, éste es un programa mixto con impactos tanto protectores como habilitadores.

El presupuesto ajustado del 2006 fue de S/.116,460 y el PIA para el 2007 es de S/. 257,718 según datos del MEF<sup>201</sup>.

Cada año la DEP elabora el Plan Nacional de Electrificación Rural (PNER), a largo plazo, con un horizonte de diez años, cuyo contenido se va actualizando según los avances y logros alcanzados.

#### **5.17.1. Línea de base**

La información que utiliza el programa está basada en los censos, aunque los entrevistados afirman no contar con datos confiables para elaborar la línea de base por deficiencias del último censo (2005), el cual no contenía información referente a electrificación de centros poblados. Para calcular el coeficiente de electrificación nacional (78.7% para el año 2006) se basan en proyecciones del año 1993. No cuentan con un coeficiente específicamente rural<sup>202</sup>.

# 5.17.2. Indicadores

En cuanto a la gestión del programa, se utilizan indicadores referidos a la ejecución presupuestal, mensual, trimestral, semestral y anual. Para la evaluación, tienen un Comité de Seguimiento de Inversiones Mensuales, y realizan evaluaciones trimestrales del Plan Operativo Institucional. Como indicadores de resultado utilizan el número de nuevas conexiones fuera de las áreas de concesión, y el incremento del consumo de electricidad.

Ley Nº 28749, Ley General de Electrificación Rural, publicada el 1 de junio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

MEF. Lista de Programas Sociales-Presupuesto, Julio 2007, remitido a la Contraloría General de al República con Oficio Nº 192-2007-EF/65.12 de 21/05/2007.

Entrevista realizada al señor José Eslava, Director Ejecutivo de Proyectos, del Programa de Electrificación Rural. 25/07/2007.

#### 5.17.3. Focalización

El programa electrifica a todo el pueblo, a todos los usuarios, sean éstos privados o públicos. La prioridad de los proyectos se da en base a un conjunto de criterios predefinidos. El ámbito de actuación es: zonas rurales del país<sup>203</sup>.

# 5.17.4. Organización y gestión

La programación del año se realiza en un orden determinado. Primero se terminan las obras en ejecución del año anterior, luego se inician las obras prioritarias para ese año. La programación depende del presupuesto asignado para el año, así como las metas multianuales, las cuales se van modificando según se vaya avanzando o retrocediendo en la dotación de presupuesto para cada año.

Según los funcionarios entrevistados<sup>204</sup>, para lograr la meta del coeficiente de electrificación del 93% en 10 años, el país debería invertir 100 millones de dólares al año. Actualmente hay en promedio más de 100 millones, ejecutados paralelamente por el Ministerio de Energía y Minas y los gobiernos regionales y locales, siendo éstos últimos los que ejecutan la mayor parte del presupuesto.

La comunidad presenta sus iniciativas a través de su Comité de Identificación y sus autoridades; luego el proyecto se configura técnicamente. Una vez que ellos presentan su petitorio, en base a los mapas geo-referenciales, se hace el diseño del sistema eléctrico y luego el estudio según las normas. La comunidad participa como mano de obra para la ejecución del proyecto<sup>205</sup>.

En la entrevista también se precisó que estas obras son operadas luego por las empresas del Estado, las cuales se encargan de recuperar la inversión a través de la tarifa, y de un subsidio cruzado llamado Fondo Social Eléctrico, que consiste en que los clientes que consumen más de100 kW. al mes subsidian a aquellos que consumen menos de 100 kW. al mes. Al respecto, se identifican dos tramos: menor de 30 kW. al mes, que es donde se ubica la electrificación rural. Estos clientes tienen un subsidio del 65% en sistemas aislados y del 50% en sistemas interconectados. El tamaño mínimo depende de cada proyecto. Hay un tamaño mínimo definido por el perfil y los estudios correspondientes de acuerdo a criterios técnicos y económicos.

#### 5.17.5 Coordinación

Según los funcionarios y técnicos de la Dirección Ejecutiva de Proyectos entrevistados, en el sector eléctrico todos los aspectos técnico-operativos deben funcionar coordinadamente. Lo primero que se debe cuidar es el nivel de tensión de las conexiones eléctricas, que en zonas rurales es 22,9 kW. Se han estandarizado

ldem.

ldem.

ldem.

los expedientes técnicos a nivel nacional, de todos los gobiernos regionales y locales, a toda la normatividad de diseños eléctricos normalizado y aprobado por el Ministerio: son 18 normas de electrificación rural. Si los gobiernos regionales y locales no pasan por este estudio, se rechazan sus proyectos.

El programa ha venido coordinando con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio de Agricultura desde que comenzó a funcionar el Comité de Lucha Contra la Pobreza, que incluye 16 programas sociales y donde cada programa tiene un aporte propio en los distritos priorizados. Hay restricciones del presupuesto pero en todo caso ya hay un concepto de focalización. Actualmente la única forma de desarrollo del ámbito rural es por medio de una acción conjunta.

### **5.17.6 Impacto**

En el 2001 se realizó una evaluación de impacto, a cargo de la NRECA, empresa norteamericana especializada en electrificación rural. Entonces según análisis comparativo, el programa de electrificación rural en el país es uno de los mejores programas en Latinoamérica.

### 5.17.7 Monitoreo y evaluación

Existe un área de monitoreo, una unidad de obras que administra los contratos, tanto el contrato de obras como el del supervisor. Por otro lado, realizan informes trimestrales de evaluación de la gestión y un informe final (anual) de gestión donde se especifica el número de proyectos realizados, monto de inversión, etc. El programa debe monitorear a los gobiernos regionales y locales porque ellos aún no tienen la capacidad técnica suficiente, teniendo en cuenta que si se suma la inversión de los gobiernos regionales y locales, ésta es mayor que la del Ministerio<sup>206</sup>.

### 5.17.8 Transferencia

Este programa no está en proceso de transferencia; por su naturaleza se mantiene centralizado.



## 5.18. Análisis de Provías Descentralizado - Ministerio de Transporte y Comunicaciones

En agosto de 2006, mediante Decreto Supremo Nº 029-2006-MTC publicado el 12 de agosto de 2006, se crea el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (Provías Descentralizado), como consecuencia de la fusión por absorción del Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Departamental (Provías Departamental) y el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (Provías Rural) del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), correspondiéndole a este último la calidad de incorporante.

A pesar de que en la información proporcionada por la GPS – CGR Provías Descentralizado aparece en la "Lista de programas que se mantienen como tales, de acuerdo a la presentación de CIAS proporcionada por el Oficina de Control Interno de la PCM", el Decreto Supremo N° 029-2006-MTC publicado el 12 de agosto de 2006, especifica que se realiza esta fusión por absorción y pasa a formar parte de la estructura del MTC. La Unidad Ejecutora que resulta a partir de la fusión (Provías Descentralizado) está adscrita al Viceministerio de Transportes del MTC.

De acuerdo con información proporcionada por el MEF, Provías Descentralizado tuvo un presupuesto total de S/.160'809,166 en el 2006 y el PIA para el 2007 es de S/. 252'579,806<sup>207</sup>.

Provías Descentralizado desarrolla acciones para mejorar las condiciones de transitabilidad de la red vial, a través de la rehabilitación, mantenimiento rutinario y periódico de caminos vecinales y departamentales, mejoramiento de caminos de herradura y otras obras de infraestructura vial que favorecen la reducción de la extrema pobreza. Asimismo, da especial énfasis al fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y locales en el marco del proceso de descentralización, favorece la participación del sector privado y sociedad civil, en alianza estratégica con el Estado, para impulsar el desarrollo rural con participación financiera e institucional de los gobiernos regionales y locales<sup>208</sup>.

Es por tanto un programa mixto pero de importante potencial habilitador al acercar al mercado a estas comunidades rurales.

Los indicadores que utiliza Provías Descentralizado están en relación con la elaboración de estudios, el avance de las obras ejecutadas y el mantenimiento

Oficio Nº 192-2007-EF765.12 de 21 de mayo de 2007 con el que remite el listado final de programas sociales y montos presupuestales según inventario del MEF.

Informe Ejecutivo Julio 2007. Provías Descentralizado, en www.proviasdes.gob.pe.

periódico de las mismas, así como el desarrollo institucional (relación con gobiernos locales, gestión de las microempresas de mantenimiento vial, etc.)<sup>209</sup>.

Por otra parte, no se utiliza criterios de focalización en este proyecto. Se trabaja a partir de convenios con las municipalidades provinciales, para la elaboración de sus Plan de Infraestructura Económica Provincial.

Provías Descentralizado coordina estrechamente con los gobiernos regionales y locales, para la elaboración de los Plan de Infraestructura Económica Provincial, el establecimiento de los Institutos Viales Provinciales, y el desarrollo de Microempresas de Mantenimiento Vial, encargadas de dar mantenimiento a las obras ejecutadas. Se realizan transferencias financieras para que los gobiernos regionales y locales ejecuten ellos mismos las obras viales, en estrecha coordinación con el Provías Descentralizado, a través de capacitación técnica básicamente.

ldem.

# 5.19. Análisis del Programa Integral de Nutrición (PIN) -Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

El PIN nace de la fusión de 6 programas nutricionales: CEIs y PRONOEIs, Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo. (PACFO), Almuerzos Escolares, Desayuno Escolar, Comedores Infantiles y Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR)<sup>210</sup> que había operado PRONAA en forma independiente entre 1995 y el 2006.

La fusión se formalizó mediante Decreto Supremo Nº 004-2007 - MIMDES y RD 395-2006-MIMDES –PRONAA/DE del 22 de diciembre de 2006 y obedeció a una evaluación independiente que señaló duplicidad en cuanto a población beneficiaria, tipo de intervención y zonas de cobertura según los funcionarios entrevistados. El PIN tenía a agosto de 2007 sólo 6 meses de funcionamiento por lo que muchos de los componentes y aspectos del programa estaban todavía por definirse.

El fin o propósito del PIN se ha re-definido en el sentido de la protección y desarrollo del capital humano como un derecho fundamental en su Marco Lógico (29 de enero de 2007). Se plantean además dos objetivos generales: uno referido a la prevención de la desnutrición crónica y anemia en menores de 3 años, y el otro, como la contribución a mantener un nivel nutricional adecuado entre los de 3 a 12 años.

#### 5.19.1. Línea de base

Históricamente los programas de apoyo alimentario administrados por el PRONAA han tenido como objetivo central elevar el nivel nutricional de la población en extrema pobreza y vulnerabilidad y contribuir a la seguridad alimentaria en el país. En este sentido han sido programas esencialmente protectores de acuerdo a la tipología presentada en la parte inicial del presente informe.

Uno de los problemas principales de estos programas ha sido el énfasis en los aspectos alimentarios (distribución de alimentos como: papillas, leche, arroz, frijoles, etc.) descuidando los aspectos de higiene, salud y nutrición, es decir los componentes habilitadores. El PIN incorpora al componente alimentario aspectos de cobertura de salud, pero también actividades habilitadoras relacionadas con la lactancia materna exclusiva, higiene (lavado de manos), etc.

El reto en el mediano plazo es reforzar los aspectos del cuidado, higiene salud y nutrición que implican un cambio programático hacia actividades más habilitadoras<sup>211</sup>. Reforzar estos aspectos le daría un carácter mixto al PIN. Ello

Los programas PACFO, PANFAR y Desayuno Escolar fueron transferidos al PRONAA el 14 de mayo de 2002 por Decreto Supremo Nº 034-2002-PCM.

Esta nueva estrategia se delinea en el Decreto Supremo Nº 029-007-PCM sobre el Plan de Reforma de Programas Sociales del 29 de marzo del 2007.

tiene también implicaciones para una gestión más coordinada y cercana con programas de salud, enfoque de género y saneamiento básico. Por ejemplo, el tema de mejoras en el piso de la vivienda y la no presencia de animales domésticos en el hogar en contacto con los niños pequeños es fundamental para la incidencia de EDA y, sin embargo, no es un aspecto mencionado en el Marco Lógico del PIN.

Un objetivo adicional del PRONAA era dinamizar el mercado de alimentos mediante compras locales. Las evaluaciones independientes<sup>212</sup> demostraron que el mayor costo de estas compras locales atentaba en contra de los objetivos nutricionales del programa. La disposición de adquirir alimentos en el mercado nacional se ha mantenido (Ley 27767).

Otra innovación del PIN, es la referida a capacitar a las familias en situación de pobreza en el cuidado y desarrollo infantil. Este es un componente habilitador en apoyo a la protección del menor. Preocupa, sin embargo, las capacidades, recursos humanos y efectividad con el que se desarrolle dicho componente.

El PIN opera a través de 2 sub programas; el infantil (para menores de 3 años) y el escolar (para los menores entre 3 y 12 años). Para estos 2 subprogramas hemos identificado en el Marco Lógico 5 objetivos específicos y 3 poblaciones meta; menores de 3 años, madres gestantes y lactantes, así como menores entre 3 y 12 años de los quintiles 1 y 2 de pobreza a nivel nacional. El PIN opera a través de 3 componentes básicos; apoyo alimentario (pre-existente), educación nutricional y monitoreo y evaluación.

Uno de los problemas del Marco Lógico del PIN es que bajo el rubro de indicadores se presentan indistintamente, metas de gestión y de resultados. Asimismo, no se consigna la información de línea de base para cada uno de los objetivos específicos. Por ello resulta difícil estimar avances y resultados en términos cuantitativos.

#### 5.19.2. Indicadores

Como se consigna en el algoritmo elaborado para el PIN, se han desagregado los indicadores en 4 categorías: de inicio, de avance, resultados e impacto. Al respecto, se ha tenido que desagregar la información contenida en el Marco Lógico para re-categorizar los indicadores que corresponden a diferentes tipos y niveles bajo el rubro general de indicadores. Los indicadores de inicio los hemos tomado de la página Web pero también de datos del INEI (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar -ENDES 2004-05) y del informe 2005 del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ello permite tener una base

Ver Rebosio, G. y Rodríguez E. Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú, en Economía y Sociedad No. 42, setiembre 2001, CIES-CEDEP, Lima.

cuantitativa para medir avance. Es de notar que en algunos casos el dato no coincide con el objetivo específico o la meta. Así, los datos de ENDES manejan tramos quinquenales de edad y no hay dato específico para menores de 3 años que es la población objetivo del PIN en su sub-programa infantil. En cuanto a los indicadores de avance se incluyen tanto los encontrados en el Marco Lógico como los que sugerimos incluir. En el caso de indicadores de resultado el Marco Lógico es más completo y detallado. Finalmente los indicadores de impacto son tomados de discursos oficiales y sugeridos en la mayoría de los casos por no encontrarse en los documentos del PIN.

Los funcionarios entrevistados indicaron que la información del INEI era insuficiente para los fines específicos del programa<sup>213</sup>. Por ello han optado por elaborar sus propios registros de beneficiarios reuniendo y concertando los padrones del PRONAA con los del MINSA. Ello ha significado, según esta fuente, que para el 01 de julio se haya incrementado la meta en 131,000 nuevos niños y niñas menores de 3 años.

#### 5.19.3. Focalización

El PIN utiliza el mapa de pobreza distrital del MEF que clasifica a la población por quintiles de pobreza, priorizando los distritos con mayores porcentajes de personas en los quintiles 1 y 2 (los más pobres). Adicionalmente en estos distritos realiza una focalización individual como se ha mencionado, integrando sus propios padrones con los del MINSA para identificar a menores de 3 años, madres gestantes y lactantes, y menores entre 3 y 12 años de esos distritos. Sincerar los padrones supone la implantación del Código Único de Identificación, proceso que recién se inicia con los recién nacidos. Será indispensable en un futuro próximo que se articule este sistema al SISFOH que viene implementando el programa JUNTOS para permitir una mayor eficiencia y equidad del conjunto de programas sociales como lo manda el Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM.

Uno de los aspectos a subsanar es la estrategia de graduación de los beneficiarios, no solo por límite de edad, sino por la mejora efectiva en sus condiciones de nutrición y desarrollo y según la adopción de nuevas conductas de cuidado y desarrollo tanto por las madres como por los menores mismos.

#### 5.19.4. Organización y gestión

El PIN opera a través de 29 equipos zonales en los 24 departamentos del país. El grueso del esfuerzo organizativo se va en la preparación y distribución de 548 mil canastas alimentarias mensuales para menores entre 6 meses y 3 años. Los menores entre 3 y 5 años reciben 458,546 raciones diarias. Adicionalmente se distribuyen 2'543,989 raciones diarias para menores entre 6 y 12 años.<sup>214</sup>

Entrevista realizada a Marisa Villagómez, Responsable de Promociones, Rogelio Espinoza, Asistente de Gerencia, y Cecilia Serrano, Asesora Legal en Transferencia de Programas, del Programa Integral de Nutrición-MIMDES. 17/07/07.

Fuente; Plan Operativo Institucional 2007 del PIN.

Las dos primeras se entregan a las madres en los establecimientos de salud. Para el caso de gestantes la entrega se realiza en sus controles prenatales, y en el de las lactantes y menores de 1 año, en su control mensual. Además, estas entregas incluyen inmunizaciones, desparasitación, suplemento de hierro y control de peso y talla. Para los mayores de 1 año el control es trimestral. La canasta constituye el estímulo para que las madres asistan al local de salud, en especial en el caso de las mujeres rurales, quienes presentan mayor resistencia a acudir a estos servicios por razones de trato, distancia y barreras culturales que son necesarias superar. Estos grupos no están organizados y participan sólo de forma individual y receptiva en el programa. Las raciones para los mayores de 5 años se distribuyen en los programas de alimentación escolar (desayuno y almuerzo escolar) en coordinación con los comités de alimentación escolar<sup>215</sup>.

#### 5.19.5. Coordinación

El PIN es el programa central de la estrategia CRECER. Sin embargo como se ha señalado existe una débil coordinación con otros programas e incluso con ONGs especializadas en nutrición como CARE y PRISMA.

Un componente clave para la disminución de la desnutrición crónica en menores es el piso de tierra y la presencia de animales en los mismos ambientes en que el menor gatea o juega. Es por ello que la coordinación y articulación con otros programas encargados de la mejora de viviendas rurales debería incluirse. Una manera de paliar por el momento esta deficiencia es reforzar este punto en las charlas y capacitaciones a las madres y cuidadores.

#### 5.19.6. Monitoreo y evaluación

El PIN está construyendo un sistema informático con base al elaborado durante la vigencia del PRONAA. El sistema registra básicamente el número de participantes, sus condiciones de salud, raciones distribuidas, etc.

A través de la entrevista realizada<sup>216</sup>, se informó que en este programa el mayor problema siempre había sido el monitoreo y la evaluación, que debía funcionar como sistema de alerta y permitir aplicar medidas correctivas. Estas limitaciones trataron de superarse mediante una consultaría con el Programa Mundial de Alimentos, que diseñó un sistema de monitoreo y evaluación a partir de un marco lógico, en el que estaban contemplados todos los indicadores de medición de resultados. Aún se encuentra en construcción el sistema informático que ayudará a procesar toda esa información recogida por formatos especialmente elaborados.

Entrevista realizada a Marisa Villagómez, Responsable de Promociones, Rogelio Espinoza, Asistente de Gerencia, y Cecilia Serrano, Asesora Legal en Transferencia de Programas, del Programa Integral de Nutrición-MIMDES, 17/07/07.

Entrevista realizada a Marisa Villagómez, Responsable de Promociones, Rogelio Espinoza, Asistente de Gerencia, y Cecilia Serrano, Asesora Legal en Transferencia de Programas, del Programa Integral de Nutrición-MIMDES, 17/07/07.

El componente educativo también tuvo demoras en vista que cada zona tiene sus particularidades, pero desde junio de 2007 se viene aplicando en campo.

Del componente de monitoreo, se cuentan con algunos formatos de seguimiento, por ejemplo, una planilla de logística alimentaria donde figura no solamente la cantidad de alimentos recibidos por las madres sino también el pesado, tallado y el número de historia clínica para que el componente de Salud provea la información del avance del estado nutricional del niño debido a la intervención de este Programa<sup>217</sup>.

## 5.19.7. Impacto

Como se ha señalado el impacto esperado del PIN es la reducción de la desnutrición crónica infantil como resultado central. También se espera mejorar la salud de madres gestantes y lactantes y promover mejoras en el cuidado y crianza de los menores. La evaluación de impacto aún no forma parte orgánica del PIN que recién está diseñando sus sistema de monitoreo.

La página Web del PRONAA no reporta evaluaciones integrales del programa. Como en casos anteriores, podría considerarse la tercerización de esta actividad por su complejidad y especificidad y por la necesidad de contar con criterios independientes para medir resultados. Lo más complicado será medir los cambios culturales en las actitudes, conocimientos y prácticas de alimentación, higiene y cuidado infantil. Para ello se requerirán estudios cualitativos-antropológicos que con base a grupos representativos puedan estimar estos cambios.

#### 5.19.8. Transferencia

Aunque los entrevistados señalan que el PIN todavía está centralizado, se está a la espera de la autorización del MIMDES para iniciar el proceso de transferencia. Por lo pronto el avance logrado es la RM 437-2007-MIMDES del 13 de setiembre de 2007, que aprueba el modelo de Convenio de Cooperación entre MIMDES y los gobiernos locales provinciales, los mismos que deberán suscribirse hasta el 30 de setiembre del 2007 según indica la norma.



# **5.20.** Análisis de los Programas de Complementación Alimentaria (PCA) transferidos a municipalidades <sup>218</sup>

Los Programas de Complementación Alimentaria (PCA) tienen por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y en riesgo moral y de salud, así como a aquellas pertenecientes a grupos vulnerables. Los grupos vulnerables identificados son: niñas, niños, personas con tuberculosis, adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de riesgo moral y abandono, así como víctimas de violencia familiar y política. El apoyo se prestará a través de grupos organizados y centros de atención, ubicados, preferentemente, en zonas urbano- marginales y rurales, promoviendo iniciativas comunales en la ejecución de proyectos que contribuyan el mejoramiento de sus condiciones de vida<sup>219</sup>.

Los PCA son programas esencialmente protectores.

#### 5.20.1 Proceso de transferencia

En el mes de octubre del año 2003, el gobierno inició la transferencia de los programas de complementación alimentaria hacia las municipalidades provinciales, siendo el principal objetivo de la transferencia que los PCA se gestionen de acuerdo a la realidad de cada provincia y distrito llegando a la población que realmente lo necesita.

Al respecto, el gobierno central tomó en consideración que el nivel de gobierno local es el más cercano a la población, y que además cuenta con la facultad de aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal y una mejor gestión de los programas alimentarios.

La transferencia de los PCA a las municipalidades provinciales, dependía de que éstas fueran verificadas o acreditadas, lo que significaba que hubieran cumplido con los mecanismos de verificación debidamente validados por el CND<sup>220</sup> para recibir las transferencias programáticas para la gestión de los Programas de Complementación Alimentaria.

Los programas que se transfirieron hasta el 2006 a las municipalidades provinciales son:

- Programa Comedores Populares
- Programa Hogares y Albergues

La información aquí presentada y analizada proviene de los textos e informes oficiales entregados por la CGR el 17/10/07 y la consulta de las Web respectivas. No se realizaron entrevistas por limitaciones de tiempo y recursos.

Directiva Nº 023-2004-MIMDES: "Lineamientos para la Gestión Descentralizada de los Programas Sociales Transferidos a los Gobiernos Locales"). Es un programa protector.

Según el ROF de la PCM, publicado el 14 de julio de 2007, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) en la actualidad se denomina: Secretaría de Descentralización, dependiendo jerárquicamente de la Secretaría General de la PCM.

- Programa Alimentos por Trabajo
- Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC)

El número de municipalidades provinciales, que cumplieron con los criterios de verificación, según año de transferencia, se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 1

MUNICIPALIDADES PROVINCIALES A LAS CUALES SE LES HA

TRANSFERIDO LOS PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA
SEGÚN AÑO DE TRANSFERENCIA

Año de Verificación	Nº de Municipalidades Provinciales	Porcentaje	Norma de Verificación
2003	67	35%	Decreto Supremo Nº 088-2003-PCM
2004	58	30%	Decreto Supremo Nº 038-2004-PCM
2005	65	34%	Resolución Gerencial Nº 032-2005-CND/GTA
2006	3	0,5%	Resolución Gerencial Nº 076-2006-CND/GTA
2007	1	0,5%	Decreto Supremo Nº 036-2007-PCM
TOTAL	194	100%	

Fuente: www.mimdes.gob.pe Elaboración: GPS- CGR

Cabe señalar que la única municipalidad a la que no se le ha transferido los PCA es la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual tiene un régimen especial de transferencia y modelo de gestión descentralizado, habiéndose proyectado culminar la transferencia en diciembre del 2006, de conformidad con la R.P Nº 059-CND- P- 2006, la misma que no se ha cumplido.

Con respecto al presupuesto transferido por concepto de PCA, de los cuadros Nº 2 y Nº 3, se tiene que en el año 2005 el PIA para transferencia por concepto de PCA a las municipalidades provinciales fue S/.97' 894,175; en el año 2006 fue un monto total de S/. 105'719, 587 y en el año 2007 se destinó S/. 143'569, 557, tanto a las municipalidades provinciales verificadas como a las no verificadas.

El presupuesto asignado revela la necesidad de que se creen mecanismos para el control de estos programas y que se evalúe la economía, eficiencia y eficacia en la realización de las diferentes fases de los PCA, como: diseño, programación, adquisición, almacenamiento, control de calidad, distribución y monitoreo, así como sus resultados e impacto.

En el cuadro Nº 2 se puede observar el detalle del presupuesto transferido a las municipalidades provinciales acreditadas y en el cuadro Nº 3 el presupuesto transferido a las municipalidades no acreditadas.

Cuadro Nº 2
RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS A LAS MUNICIPALIDADES
PROVINCIALES ACREDITADAS POR CONCEPTO DE PROGRAMAS DE
COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

PCA	2005	2006	2007
Comedores Populares, Hogares y Albergues, Alimentos por Trabajo	S/. 73 688 688	S/. 66 441 797	S/.75 663 800*
PANTBC	S/. 0	S/. 4 946 848	S/. 5 027 017
TOTAL TRANSFERIDO	S/. 73 688 688	S/. 71 388 645	S/. 106 477 862

(\*)Incluye PCA transferidos para el año 2007: PEBAL, Actas de compromiso, Fundación por los Niños del Perú, Convenios Fuente:MEF. PIA de los años 2005, 2006 y 2007

Cuadro Nº 3
RECURSOS PÚBLICOS TRANSFERIDOS A LAS MUNICIPALIDADES
PROVINCIALES NO ACREDITADAS POR CONCEPTO DE
PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

PCA	2005	2006	2007
Comedores Populares, Hogares y Albergues, Alimentos por Trabajo	S/. 24 205 487	S/. 30 876 800	S/. 29 028 297*
PANTBC	S/. 0,00	S/. 3 454 142	S/. 8 063 398
TOTAL TRANSFERIDO	S/. 24 205 487	S/. 34 330 942	S/. 37 091 695

<sup>(\*)</sup>Incluye PCA transferidos para el año 2007: PEBAL, Actas de compromiso, Fundación por los Niños del Perú, Convenios Fuente:MEF. PIA de los años 2005, 2006 y 2007. PRONAA Unidad de Planeamiento y resultados.

#### 5.20.2. Organización y gestión.

La municipalidad provincial conjuntamente con el Comité de gestión local organiza y gestiona los PCA. Así, el numeral 6.3 de la Directiva Nº 023-2004-MIMDES señala que los "Gobiernos Locales y los Comités de Gestión establecerán los criterios para la priorización de la población objetivo, así como la temporalidad de su atención, sobre la base del presupuesto establecido cada año, y de los recursos provenientes de otras fuentes financieras (...). El Gobierno Local utilizará los mecanismos adecuados, de acuerdo a la realidad local, que aseguren que la población y las organizaciones de usuarios/as accedan en forma oportuna a esta información"<sup>221.</sup>

Directiva Nº 023-2004-MIMDES: Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales.

Los Comités de Gestión son instancias de coordinación en las que participan la municipalidad y representantes de organización social de base que realizan labores de apoyo alimentario. Sus funciones son elaborar la propuesta de Canasta Alimentaria Regional, la programación anual, el diseño de la gestión, entre otras. Por otro lado, son los encargados del padrón de usuarios, la evaluación y supervisión de la ejecución de los PCA, así como de los mecanismos de transparencia en la adquisición de alimentos<sup>222.</sup>

Asimismo, por el convenio firmado entre las municipalidades provinciales y el MIMDES, este último está obligado a brindar asistencia técnica y capacitación a las municipalidades provinciales, diseñar e implementar instrumentos de monitoreo que los gobiernos locales provinciales deberán aplicar para medir el cumplimiento del convenio, realizar el monitoreo de la ejecución de los programas sociales que se financien según las transferencias programáticas asignadas a las municipalidades provinciales, y evaluar la ejecución de los programas en base a los informes trimestrales remitidos por las municipalidades provinciales, entre otras obligaciones.

Por su parte, los gobiernos locales provinciales están obligados a incorporar el Plan Operativo de los PCA en los Planes de Desarrollo Local Concertado y Presupuesto Participativo, ejecutar los PCA y realizar supervisiones para cumplir con los objetivos, garantizar la participación ciudadana en la gestión, a través de la conformación de los Comités de Gestión, establecer mecanismos de información y transparencia, y presentar informes trimestrales, entre otras responsabilidades.<sup>223</sup>

### 5.20.3. Indicadores

Con respecto a la medición de los PCA, algunos indicadores (contenidos en el Convenio de Gestión) que deben utilizar las municipalidades provinciales en relación con los PCA transferidos son:

- a) Indicadores de medición de la gestión
  - % ejecución presupuestal,
  - % ejecución de alimentos transferidos respecto de los programados,
  - % de cumplimiento de entrega de raciones y/o canastas de alimentos (PANTBC),
  - % de raciones preparadas,
  - Nº de personas atendidas.
- b) Indicadores de evaluación de la gestión:
  - Nº de reuniones y Nº de organizaciones sociales e instituciones que

Directiva Nº 023-2004-MIMDES: Lineamientos para la gestión descentralizada de los programas

<sup>223</sup> Convenio de Gestión entre la Municipalidad provincial y el MIMDES de los Programas de Complementación Alimentaria. Página web MIMDES.

- participan en las reuniones de los Comités de Gestión.
- Promoción al desarrollo local (compras hechas siguiendo las leyes 27767 y 26850).

En estos indicadores propuestos no se establecen indicadores de impacto que deberían medir el efecto en reducir costos y mitigar pobreza extrema así como en mejorar niveles de salud de la población beneficiaria.

### 5.20.4. Programas de Complementación Alimentaria transferidos

A continuación se presenta una breve descripción de los cuatro Programas de Complementación Alimentaria transferidos a las municipalidades provinciales hasta el año 2006.

### 5.20.4.1. Comedores Populares

Los comedores populares son organizaciones sociales de base conformadas por mujeres, cuya actividad principal es la preparación de alimentos y el apoyo social. Están ubicados en zonas de pobreza y extrema pobreza. Pueden tener la denominación de: Comedor Popular, Club de Madres, Comedor Parroquial, Cocina Familiar y otros afines.

El objetivo del PCA de Comedores Populares es contribuir al acceso a la alimentación de personas en situación de pobreza o extrema pobreza, mediante la entrega de raciones complementarias a las familias organizadas a nivel nacional. Bajo este marco, la atención a comedores desarrolla actividades complementarias a la distribución de alimentos, como: capacitación a socias en nutrición, salud básica, higiene, manipulación y conservación de alimentos<sup>224</sup>.

En este marco, los comedores populares pueden constituirse en agentes de cambio, con carácter comunitario, desempeño dinámico y desarrollo organizacional. De esta forma, aún cuando han sido diseñados como un programa básicamente protector, tiene la potencialidad de incluir acciones habilitadoras referidas a educación nutricional y de salud.

La ración diaria referencial por beneficiario considera la disponibilidad de alimentos en los ámbitos locales: aproximadamente 150 gramos de cereales, 50 gramos de menestra, 20 gramos de pescado, 10 gramos de grasas. Esta ración está considerada para el almuerzo, de lunes a viernes (20 días por mes), durante todo el año<sup>225</sup>.

El PCA de Comedores Populares requiere ser evaluado en términos de su diseño e impacto. Este programa, según diversas evaluaciones, presentan serios

POI 2006. PRONAA; también ver: http://www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/transferencias/programas\_transferidos.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> POI 2006. PRONAA.

problemas de filtraciones, del 45.2% en áreas urbanas y de 26.4% en las rurales<sup>226</sup> pues acuden a estos tanto personas pobres como las que no lo son. No se han establecido filtros o tarifas diferenciadas por ración con excepción de los llamados "casos sociales" que reciben el alimento gratis.

Sin embargo debe reconocerse asimismo que gran parte del costo de la ración, referida a su preparación, servicio y limpieza, es asumido por las madres organizadas y no por el PCA. Lo que se requiere es mejorar los criterios de asignación de raciones por comedor popular, estableciendo criterios de permanencia en el programa y duración del mismo, para aquellos ubicados en zonas menos pobres<sup>227</sup>.

#### 5.20.4.2. Hogares y Albergues

Este programa protector tiene como objetivo brindar atención alimentaria a menores en situación de vulnerabilidad, niños, niñas y adolescentes en riesgo moral y de salud, alojados en hogares, albergues o centros de rehabilitación de menores. Se encarga de abastecer oportunamente con alimentos, mediante las entrega de raciones complementarias a nivel nacional. Para su ejecución se desarrollan los componentes de: apoyo alimentario, capacitación, implementación, supervisión, monitoreo y evaluación<sup>228</sup>.

Los beneficiarios serán atendidos por 312 días/año con raciones diarias tipo almuerzo que cubren el 35% de los requerimientos calóricos y el 83% de los requerimientos proteicos. La ración tiene un aporte nutricional de 100 gramos de cereal, 35 gramos de energía, 25 gramos de proteína, 15 gramos de grasa y 15 gramos de azúcar. Podrán emplearse otras modalidades de raciones a propuesta de los gobiernos locales, previa autorización del MIMDES. Las raciones son preparadas por el Hogar y Albergue en forma organizada<sup>229</sup>.

#### 5.20.4.3. Alimentos por Trabajo

El objetivo de este componente es estimular el trabajo comunitario no remunerado de los miembros de las familias en zonas rurales y peri urbanas en la ejecución de obras y actividades vinculadas a servicios básicos, sociales, agropecuarios, manejo y conservación de suelos, forestación y reforestación<sup>230</sup>.

La solicitud de apoyo alimentario para la ejecución de Alimentos por Trabajo, deberá ser presentada por las Organizaciones de Base Funcionales (Club de Madres, Asociación de Productores, Comedor Popular, Asociación de Padres

PCM Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM en Normas Legales de El Peruano de 30/03/07.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de comedores populares se encuentran en Lima en donde la pobreza extrema afecta a solo el 0.9% de la población, según la ENAHO 2006.

http://www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/transferencias/programas\_transferidos.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> POI 2006 PRONAA.

http://www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/transferencias/programas\_transferidos.htm.

de Familia, entre otros) y Organizaciones de Base Territoriales (Comunidades Nativas, Campesinas, Asentamientos Humanos, entre otros) al gobierno local distrital correspondiente, para ser incluido en el ejercicio anual<sup>231</sup>.

La participación en la ejecución de las obras en beneficio de la propia comunidad habilitará al gobierno local provincial para la entrega una ración de 2 kilos de alimentos por jornal realizado (por ello jornal y ración son términos equivalentes). La composición referencial de la ración es de 1200 gramos de cereales, 600 gramos de menestras y 200 gramos de grasas o aceites<sup>232</sup>.

Aunque la actividad específica e inmediata es el reparto de alimentos, la finalidad es facilitar la ejecución de obras comunales, por lo que se trata de un programa mixto, es decir con componentes protectores y habilitadores. En la medida en que la obra subsidiada sea productiva o educativa (canales de riego, vías y caminos, reservorios, reparación de aulas, etc.) será mayor el componente habilitador; por el contrario, si se trata de obras de salud, saneamiento, etc., será mayor su sesgo protector.

# 5.20.4.4. Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia (PANTBC)

Este componente tiene por objetivo contribuir a la recuperación del paciente tuberculoso ambulatorio y proteger a su familia (el paciente y dos cuidadores, responsables o contactos) mediante el desarrollo de actividades educativas, la evaluación nutricional y el aporte de una canasta de alimentos que brinde el 28% de los requerimientos proteicos de la familia, compuesta por un paciente y dos contactos<sup>233</sup>.

La ración alimentaria referencial en el PANTBC, tiene una composición de 200 gramos: 150 gramos de cereales, 20 gramos de menestras, 20 gramos de productos animales, y 10 gramos de grasas. En total la ración que beneficia al paciente y dos contactos es de 17.7 kilos<sup>234</sup>.

Un aspecto clave es mejorar la coordinación entre el MINSA (Direcciones Regionales de Salud) y las municipalidades para el manejo de este programa.

Según la evaluación realizada por PRISMA en el 2003<sup>235</sup>, ello incluye mejorar la vigilancia epidemiológica para detectar nuevos casos pues la incidencia registrada es sospechosamente baja.

ldem.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Idem.

http://www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/transferencias/programas\_transferidos.htm.

<sup>234</sup> Idem

Evaluación de impacto del programa, realizada por PRISMA en el año 2003.

Otra limitante del programa es el bajo valor nutricional de la ración proporcionada, la que requiere replantearse para darle mayor contenido de proteínas de alto valor biológico y vitamina A.

Un tercer aspecto es reforzar los aspectos preventivos de la tuberculosis mediante mayor orientación e información a la población vulnerable así como reforzar las capacidades de los gobiernos locales para una mayor articulación entre todos los PCA.

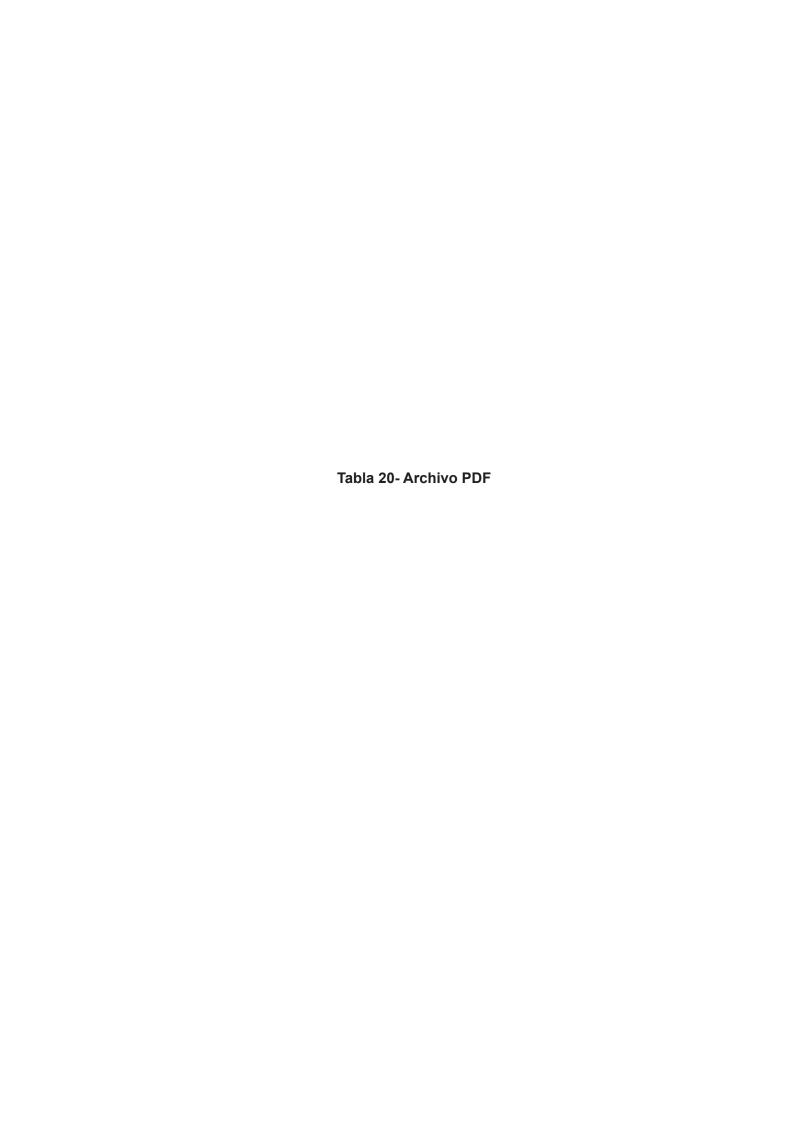
## 5.20.5. Sugerencias sobre los Programas de Complementación Alimentaria

Los comedores populares fueron creados y se expandieron en momentos de fuerte inflación y recesión. Hoy tienen altos niveles de sub cobertura y filtración especialmente entre la población urbana (46.2% de filtración y 96.8% de sub cobertutra según el Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM). Es recomendable establecer una estrategia de "graduación" para convertir a los comedores ubicados en zonas de mayor desarrollo relativo, en "restaurantes populares", para que con estos ingresos puedan autofinanciarse totalmente. Ello requeriría de apoyo técnico externo en segmentación de los comedores populares por zonas de ingreso; capacitación en cocina<sup>236</sup> y en prácticas de nutrición e higiene y mejoras en los locales y equipamiento. Así se mejoraría la equidad en la asignación del alimento subsidiado y daría mayor autonomía y sostenibilidad a los comedores populares.

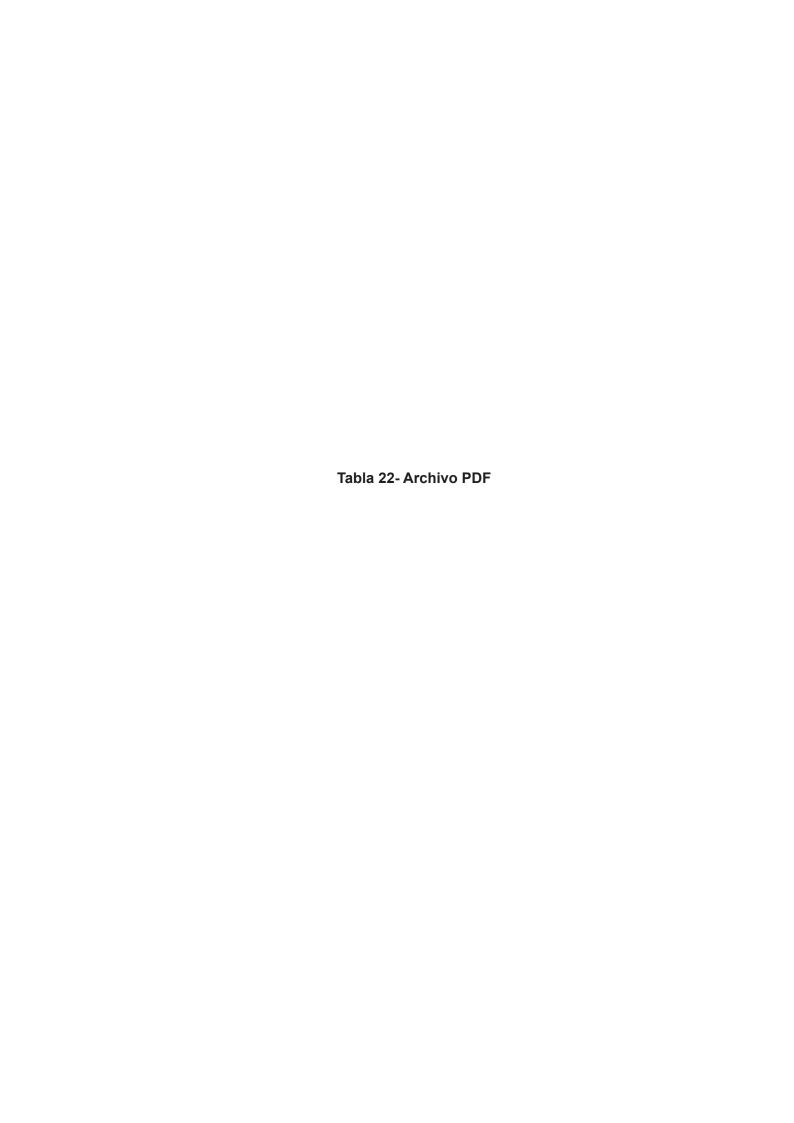
En el caso de Alimentos por Trabajo hay dos aspectos claves a considerar; a) La naturaleza de la obra y b) Evitar que esto sea visto como un pago por obras que benefician a los propios participantes. Sobre los primero es fundamental que se aprueben obras con claros impactos ya sea habilitadores (en el campo de la educación y producción o puesta en valor de patrimonio histórico, arqueológico o ecológico) o protectores ( en las áreas de salud, saneamiento, prevención de desastres, y seguridad ciudadana).

Sobre los programas de Hogares y Albergues y el PANTBC por tratarse de programas alimentarios enfocados a las poblaciones más vulnerables el reto principal es ampliar la cobertura. Adicionalmente debe buscarse ligarlos con programas habilitadores (por ej, cuidados en manejo y prevención de tuberculosis) y de apoyo y reinserción educativa y laboral en el caso de menores en abandono. Para ello las alianzas con organizaciones religiosas y ONG´s podrían darle mayor integralidad e impacto a estos programa protectores.

El reconocido "chef" peruano Gastón Acurio tiene una red de escuelas populares de cocina que podría vincularse a esta iniciativa. Ver su presentación en CADE 2006 en www.ipae.edu.pe.











# 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### **6.1 Conclusiones**

- La política social del Estado peruano tiene como propósito principal, la lucha contra la pobreza<sup>237</sup>. Para ello el Estado ha diseñado un conjunto de programas sociales que deben organizarse en función de los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, aprobado por Decreto Supremo N° 064-2004-PCM:
  - a) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales.
  - b) Promoción de oportunidades y capacidades económicas.
  - c) Establecimiento de una red de protección social.
- 2. En el marco de la actualización del inventario de programas sociales<sup>238</sup>, se ha definido "programa social" como el conjunto de proyectos o actividades interrelacionados entre sí y que tiene un objetivo común, relacionado al desarrollo humano, tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño.

Se caracterizan porque poseen una unidad de gestión de sus actividades, sus objetivos son específicos, su población objetivo beneficiaria es específica, sus ámbitos de intervención son delimitados, tiene ejecución

Carta de Política Social 2001-2006. Documento de Trabajo elaborado con la participación del Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Ministerio de Educación y Misión del Banco Mundial, diciembre de 2001. Asimismo, Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, aprobado por Decreto Supremo Nº 064-2004-PCM.

Actualización del inventario de programas sociales y el establecimiento de lineamientos para su fusión, articulación y/o integración, dispuesto por Decreto Supremo Nº 080-2006-PCM. Asimismo, dictan las medidas complementarias para la mejor aplicación de la actualización del inventario de programas sociales dispuesta por el Decreto Supremo Nº 080-2006-PCM establecidas por el Decreto Supremo Nº 082-2006-PCM.

presupuestal independiente para sus actividades, y cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza<sup>239</sup>.

- 3. Con relación a la gestión y ejecución de los programas sociales el actual gobierno ha identificado que faltan resultados significativos en los indicadores sociales, que hay una débil o deficiente articulación entre las intervenciones de los programas sociales así como la inexistencia de una política integral basada en metas y objetivos comunes y concretos<sup>240</sup>.
- 4. En tal sentido, y con la finalidad de optimizar la gestión y el impacto social para la reducción de la pobreza y pobreza extrema, se ha resuelto iniciar un proceso de reforma de los programas sociales, a través de la integración y fusión de los mismos, del replanteamiento de sus focos y mediciones, del recorte de los gastos administrativos que generan y de la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza<sup>241</sup>.
- 5. El Plan de Reforma de los Programas Sociales establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe orientar la gestión de los programas sociales. Esta metodología varía el enfoque tradicional de la asignación, ejecución y evaluación presupuestal-que ponía el énfasis en los insumos- para dirigir su atención en los resultados o impactos que se generen en la población a partir de la intervención estatal<sup>242</sup>.
- 6. La gestión del presupuesto por resultados es una metodología que viene desarrollando el gobierno, a partir de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley Nº 28927, y confirmada en la reciente Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley Nº 29142.
- 7. Los programas estratégicos priorizados en la implementación de la gestión presupuestal por resultados son:
  - a) Programa articulado nutricional
  - b) Salud materno neonatal
  - c) Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo
  - d) Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado
  - e) Acceso de la población a la identidad

Tomado de "Guía para el llenado de la ficha consolidada de inventario de programas sociales" DGAES-MEF 2006.

Considerandos del Plan de Reforma de los Programas Sociales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2007-PCM.

Plan de Reforma de los Programas Sociales, aprobado por Decreto Supremo Nº 029-2007-PCM.

<sup>242</sup> Idem

- 8. En el marco del control preventivo-dirigido a mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades estatales en la gestión de recursos públicos-y desde el enfoque de la gestión presupuestal por resultados, interesa especialmente a la Contraloría General de la República, desarrollar el control de la consecución de resultados del programa social, durante cada fase y respecto de cada actividad programada y ejecutada. Así, el control gubernamental incidirá adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidos, y contribuirá a los fines de la política social del Estado respecto de la lucha contra la pobreza.
- 9. El control gubernamental verifica el diseño de los programas sociales, la existencia y coherencia de elementos de planificación, tales como la definición, justificación, visión, misión, objetivos, metas y marco lógico. Asimismo, evaluará que se hayan previsto indicadores de gestión, resultados e impacto. En el mismo sentido, considerará si el programa social cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación alineado a los objetivos del programa.

Con relación a la fase de ejecución de los programas sociales, el control gubernamental contempla en su evaluación un enfoque de resultados logrados por el programa social, así como el cumplimiento de los principios de gestión, tales como eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad, economía, transparencia y calidad.

Para ello, se fija en los indicadores del programa social y verifica que se hayan utilizado durante la ejecución del programa social, de acuerdo a su sistema de evaluación y monitoreo. Asimismo, verifica que la población objetivo haya sido determinada de acuerdo a los criterios de focalización previstos en el diseño del programa y que ésta haya recibido los beneficios de acuerdo con la meta establecida.

- 10. En este orden de consideraciones, y respecto del periodo que va desde la publicación del Plan de Reforma de los Programas Sociales hasta noviembre de 2007, el presente diagnóstico de los programas sociales ha encontrado que si bien el Estado ha demostrado voluntad e iniciativa para optimizar la gestión y el impacto social para la reducción de la pobreza y pobreza extrema, aún quedan temas pendientes en la agenda social del Estado que requieren de atención, implementación o profundización. Algunos de estos temas se presentan a continuación:
  - a) El gasto social, incluyendo el gasto público en educación, salud y asistencia social, mantiene niveles inferiores al promedio

latinoamericano que es de 8.2% del PBI. El Perú ha invertido 5.5% del PBI en gasto social en el año 2006.

- b) Parte importante de los problemas que afectan la eficiencia del gasto social se traducen en la subcobertura y filtración en los programas sociales. El Plan de Reforma de los Programas Sociales reconoce tasas de subcobertura en el año 2004, de casi 68% en el programa del Vaso de Leche y casi 97% en el programa de Comedores Populares. Por otra parte, la filtración medida en el programa de Vaso de Leche en el mismo periodo ascendió a 51.4% en áreas urbanas y a 46.2% en el caso de los Comedores Populares ubicados también en zonas urbanas.
- c) Históricamente, los programas sociales protectores han predominado respecto de los programas sociales habilitadores.
   Así, en el año 2006 alrededor del 57% del gasto social se destinaba a programas asistenciales o protectores.
- d) Aún cuando la política social ha identificado como ejes transversales, el desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales, la promoción de oportunidades y capacidades económicas, y el establecimiento de una red de protección social, resulta necesario traducir estos ejes en objetivos y metas más concretas con plazos y responsables específicos. Asimismo, el conjunto de programas y proyectos sociales se encuentran en un proceso de alineación a estos ejes que todavía se encuentra pendiente de conclusión.
- e) El ente rector de la política social contemplada en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, en el Plan de Reforma de los Programas Sociales, y ahora-a partir de diciembre de 2007-expresamente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)<sup>243</sup>. De acuerdo a esta Ley, la CIAS está encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento. Su función principal es reducir la pobreza y la extrema pobreza.

Esta instancia debería constituirse como la autoridad social nacional con funciones normativas, de planificación, orientación, articulación

Según el Decreto Supremo Nº 009-2004-PCM, la CIAS es la encargada de la coordinación, formulación, seguimiento y evaluación de la Política Social. De acuerdo al Plan Nacional de Reforma de los Programas Sociales, la Comisión de Interministerial de Asuntos Sociales es el ente rector de la política social, encargada de permitir el funcionamiento de intervenciones articuladas e integrales eficientes.

y evaluación de la política social. En la práctica todavía se encuentra en proceso de organización y desarrollo para el ejercicio de estas funciones, especialmente en lo que concierne al desarrollo de sus funciones normativas, aspectos de gestión y coordinación sistemática de los programas sociales.

Así, corresponde a esta instancia, por ejemplo, dirigir la alineación de los objetivos, metas, indicadores y gestión- en general- de los programas sociales, al marco social del Estado. Para ello será necesario que esta misma instancia, atienda la necesidad de establecer una definición de programa social, desde la perspectiva de la política social, que complemente el concepto elaborado por el MEF- para los fines de la actualización del inventario- y que permita a los distintos sectores del Poder Ejecutivo, identificar cuáles de sus intervenciones y proyectos constituyen un programa social.

La consolidación de fortalecimiento del CIAS dependerá del soporte técnico, económico y político que reciba al más alto nivel. Una señal positiva de esta voluntad del Estado es su incorporación expresa en la Ley orgánica del Poder Ejecutivo.

- f) La ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación en el caso de varios de los programas sociales analizados en el presente diagnóstico, así como uno de naturaleza transversal al conjunto de los programas sociales, dificulta medir avances, resultados e impactos. Este problema se ve agravado cuando los programas sociales no cuentan con línea de base o cuando no se han definido adecuadamente los indicadores, que permitan medir, no solamente los resultados a nivel cuantitativo, sino también la calidad de la intervención.
- g) El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) recién está siendo implementado y la información que se está generando aún no puede ser utilizada plenamente por los programas sociales. Considerando que la nueva focalización propuesta en base a esta herramienta puede ser contraria a la distribución histórica, será necesario establecer mecanismos técnico-normativos complementarios que favorezcan esta re-focalización.
- h. Un aspecto positivo de la actual reforma de los programas sociales es el diseño e implementación de estrategias para la intervención social, como la de CRECER. Esta modalidad resulta favorable para la coordinación entre diferentes programas en ámbitos

específicos. Sin embargo, este esfuerzo será insuficiente si no se ve complementado con el afinamiento de criterios de focalización con base en una tipología distrital para la asignación geográfica de recursos, que considere la incidencia de la pobreza y las potencialidades económicas así como los niveles de articulación con el mercado.

i) La transferencia de los programas sociales a los gobiernos locales (por ejemplo los programas de complementación alimentaria) resulta una oportunidad y un reto. Se considera un reto porque en determinados casos los gobiernos locales han expresado limitaciones respecto de recursos humanos y técnicos<sup>244</sup>. Pero por otra parte, resulta una oportunidad en la medida en que los gobiernos locales han incrementado su participación en el gasto público, en un 6.1% entre el 2004 y el presupuesto previsto para el 2008.

#### 6.2 Recomendaciones

Al amparo del artículo 82° de la Constitución y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, este Organismo Superior de Control con el objetivo de contribuir al funcionamiento eficaz y eficiente de los programas sociales, y de esta manera incidir en la reducción de los niveles de pobreza y pobreza extrema, recomienda al Presidente del Consejo de Ministros, a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, en su calidad de ente rector de la política social del Estado, y a los programas sociales, lo siguiente:

- 1. Teniendo en cuenta que los tres ejes de la Política Social de Lucha contra la Pobreza son:
  - a) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales
  - b) Promoción de oportunidades y capacidades económicas
  - c) Establecimiento de una red de protección social;

Se recomienda precisar objetivos, metas e indicadores para cada uno de ellos, a fin de asegurar una gestión orientada a resultados y con mayor impacto en la población más vulnerable.

Ello tiene especial relevancia con la decisión de fusionar el CND en la Secretaría de Descentralización, dado que la entidad fusionada contaba con importantes funciones de capacitación y orientación de los recursos humanos locales.

- Tomar como referencia para la estandarización del diseño de los programas sociales, la propuesta del Marco Lógico como algoritmo, planteado en el presente informe en el que se establece un análisis de objetivos y metas que deben contar con indicadores que permitan realizar el monitoreo y evaluación de cada programa social.
- Procurar que el diseño de los programas sociales fortalezca los elementos de su estructura que buscan potenciar las posibilidades y capacidades de desarrollo económicas en la población objetivo (elementos habilitadores).
- 4. Establecer una definición de programa social, desde la perspectiva de la política social, que complemente el concepto elaborado por el MEF- para los fines de la actualización del inventario- y que permita a los distintos sectores del Poder Ejecutivo, identificar cuáles de sus intervenciones y proyectos constituyen un programa social, y alinearlos a los ejes referidos.
- 5. Alinear los programas sociales a cada uno de los tres ejes de la Política Social, estableciendo que cada programa social considere la existencia y coherencia de elementos de planificación (objetivos, metas indicadores, marco lógico y línea de base, entre otros), monitoreo y evaluación, en la fase de diseño y ejecución, con una perspectiva gestión por resultados.
- 6. Diseñar, desarrollar y establecer un sistema transversal de monitoreo y evaluación. Si bien cada programa social requiere, según sea el caso, mejorar o contar con su sistema propio de monitoreo y evaluación de resultados, éstos deben integrarse en un sistema central que permita medir la contribución de los diferentes programas sociales en el avance de las metas globales. Esta evaluación de resultados debe servir tanto para ajustar las estrategias programáticas como para la asignación presupuestal.
- 7. Establecer y mantener actualizado un registro único en el que se integren los beneficiarios de todos los programas sociales sin excepción, para evitar o reducir los problemas de subcobertura y filtración.
- 8. Modificar y mejorar los criterios de focalización geográfica (basados no solamente en niveles de pobreza, sino también en potencialidades económicas) e individual (basados en el ciclo de vida y vulnerabilidad).
- 9. Establecer y supervisar el cumplimiento, de criterios de entrada y de salida o graduación de los programa sociales, especialmente en el caso de los programas protectores o asistenciales.

- Priorizar la capacitación, apoyo técnico y supervisión de los recursos humanos de los gobiernos locales para la ejecución de los programas sociales.
- 11. Considerar como objetivo de los programas sociales la organización y participación de la población involucrada, para mejorar sus competencias e incluirla en la priorización, ejecución y evaluación de dichos programas.
- 12. La evaluación de impacto debe realizarse periódicamente sobre la base de los objetivos generales de la política social y los resultados deben ser un bien público y difundirse ampliamente.
- 13. Establecer las responsabilidades específicas de cada programa social debidamente alineadas con la política social de su sector, ello para darle viabilidad y coherencia a la política social del Estado.

### ANEXO Nº 1: Guía de entrevistas

- 1. Datos del entrevistado
  - 1.1. Nombre
  - 1.2. Cargo, ¿hace cuánto lo ejerce?
  - 1.3. Funciones
  - 1.4. Profesión
- 2. Nombre del programa
- 3. Sector al que pertenece
- 4. Tipo de programa (describir en qué consiste)
  - 4.1. Protectores (reducen vulnerabilidad)
  - 4.2. Habilitadores (crean capacidades y oportunidades)
  - 4.3. Mixtos
- 5. Objetivos y metas (especificar plazos, si hubiera)\*
  - 5.1. Objetivo o meta principal
  - 5.2. Objetivos secundarios y metas
  - (\* Consultar si existe plan estratégico o documento similar del programa)
- 6. Línea de base
  - 6.1. ¿Cuándo fue hecha?
  - 6.2. ¿Por quién?
  - 6.3. ¿Existe copia del documento para revisar?
- 7. Gestión
  - 7.1. ¿Cómo se hace el planeamiento?
  - 7.2. ¿Cómo se ejecuta la programación? (Plan de trabajo)
  - 7.3. ¿Niveles y responsables de ejecución?
  - 7.4. ¿Niveles y responsables del monitoreo?
- 8. Presupuesto
  - 8.1. Aprobado 2006
  - 8.2. Ejecutado 2006
  - 8.3. Aprobado 2007
  - 8.4. Origen de los recursos (porcentaje de tesoro público, transferencias y cooperación internacional)
- 9. Beneficiarios
  - 9.1. Alcanzados 2006
  - 9.2. Meta 2007

- 9.3. Población objetivo
- 9.4. Criterios de elección de beneficiarios
- 9.5. Problemas de sub-cobertura y filtración
- 9.6. Formas de consulta y participación.
- 10. Ámbito de ejecución
- 11. ¿Cómo miden el logro de los objetivos del programa?
- 12. Indicadores de proceso
  - 12.1. Actividades realizadas,
  - 12.1. Cronograma para ejecución
  - 12.3. Presupuesto gastado.
  - 12.4. ¿Usan esas 3 herramientas como indicadores de proceso?
- 13. Indicadores de monitoreo
  - 13.1. ¿Quién lo realiza?
  - 13.2. ¿Cada cuánto tiempo?
  - 13.3. ¿Qué indicadores usan?
- 14. Indicadores de resultado
  - 14.1. ¿Quién lo realiza?
  - 14.2. ¿Cada cuánto tiempo?
  - 14.3. ¿Qué indicadores usan?
  - 14.4. Copia de informe 2006
- 15. Evaluación de impacto
  - 15.1. ¿Se ha hecho?
  - 15.2. ¿Quién la realizó?
  - 15.3. ¿Qué período implicó?
  - 15.4. ¿Cada cuántos años?
  - 15.5. ¿Está disponible?
- 16. Proceso de transferencia
  - 16.1. ¿Su programa está siendo transferido?
  - 16.2. ¿Qué funciones se están transfiriendo y a qué nivel?
  - 16.3. ¿Qué problemas o dificultades se ha encontrado en el proceso de transferencia?
- 17. Niveles de responsabilidad
  - 17.1. Funciones y competencias del gobierno central
  - 17.2. Funciones y competencias del gobierno regional
  - 17.3. Funciones y competencias del gobierno local

- 18. Niveles de coordinación y articulación
  - 18.1. ¿Con qué otras instituciones o programas, públicos o privados (iglesias, ONG, etc.) coordina su programa? Especificar.
  - 18.2. ¿Existe superposición, duplicidad o descoordinación con otros programas similares? Detallar.
- 19. ¿Considera usted que existe un vacío legal que dificulta la ejecución del programa?
- 20. Para finalizar, ¿podría usted darnos su opinión sobre las principales dificultades o barreras que enfrenta el programa? Repreguntar.
- 21. Si de usted dependiera, ¿qué cambios le haría al programa?

# ANEXO Nº 2: Reuniones con representantes de programas sociales

# 1. Programa Integral de Nutrición – PIN, PRONAA

Marisa Villagómez (Responsable de Promociones), Rogelio Espinoza (Asistencia de Gerencia) y Cecilia Serrano (Asesora Legal en Transferencia de Programas).

Martes 17/07/07, 9:30 a.m.

### 2. Seguro Integral de Salud - SIS

Ricardo Corcuera (Jefe Oficina de Planeamiento y Desarrollo). Jueves 19/07/07, 3:00 p.m.

### 3. JUNTOS

Luis Alberto Huarachi (Director Ejecutivo) y Julio Acosta (Gerencia de Tecnología de la Información).

Viernes 20/07/07, 10:30 a.m.

### 4. Agua para Todos

Hammer Zavaleta (Director Ejecutivo). Viernes 20/07/07, 4:00 p.m.

### 5. Mi Empresa

Hugo Rodríguez (Coordinador Nacional). Lunes 23/07/07, 9:00 a.m.

### 6. Electrificación Rural

José Eslava (Director Ejecutivo de Proyectos). Miércoles 25/07/07, 9:30 a.m.

# 7. Fondo Mi Vivienda

Rudy Wong (Gerente General), Juan Carlos Campana y Cecilia Lecaros. Jueves 26/07/07, 10:00 a.m.

### 8. MECEP-PEAR

Víctor Marengo (Jefe de Administración) y Javier Díaz (Jefe Unidad de Programación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación). Jueves 26/07/07, 3:00 p.m.

### 9. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos

Edwin Arellano (Jefe del Programa). Miércoles 01/08/07, 10:00 a.m.

### 10. Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED

Magnet Márquez (Presidenta de la Comisión Reorganizadora), César Honores y José Antonio Ramírez.

Jueves 02/08/07, 10:00 a.m.

# 11. Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITEL

Patricia Díaz Ubillús (Secretaria Técnica) y Cecilia Gil (Asesora Legal). Viernes 03/08/07, 11 a.m.

# 12. A Trabajar Urbano

Cristian León (Jefe de Programa), Marcela Moore (Jefe de Monitoreo y Evaluación), Cecilia Salcedo (Analista) y Roy Molina (Jefe de Planificación y Presupuesto).

Lunes 06/08/07, 4:00 p.m.

### 13. Provías Descentralizado

Edgar Quispe Remón (Director Ejecutivo). Martes 07/08/07, 3:30 p.m.

#### 14. Pro Joven

Víctor Shiguiyama (Director Ejecutivo) y Norma Vidal (Responsable de Unidad Técnica y Operativa).

Miércoles 08/08/07, 11:00 a.m.

### 15. Programa Mejoramiento Integral de Barrios – BANMAT

Jorge Aparicio Mosselli (Gerente General), Julio Gutiérrez (Arquitecto) y Maitacápac Alatrista.

Miércoles 08/08/07, 3:00 p.m.

# 16. MARENASS

Antonieta Loli (Directora Ejecutiva), Porfirio Pilco (Especialista y Coordinador Abancay), Teófilo Zamalloa (Especialista y Coordinador Cusco) y Alcides Díaz (Administrador).

Viernes 10/08/07, 9:00 a.m.

### 17. CRECER

Iván Hidalgo (Secretario Técnica del CIAS – PCM). Martes 14/08/07, 3:15 p.m.

# 18. PRONAMACHCS

Andrés Pardo (Gerente de Planeamiento) y Carlos Herrera (Planificador). Viernes 17/08/07, 11:00 a.m.

# 19. Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social – PRIAS, RENIEC

Walter Andía (Jefe del PRIAS). Martes 28/08/07, 3:00 p.m.

# 20. Sierra Exportadora

Carlos Córdova (Jefe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto). Jueves 13/09/07, 4:00 p.m.

# 21. Fondo para la Igualdad

Nilda Rojas Bolívar (Secretaria de Gestión Pública del PCM y Presidenta del Consejo de Administración del Fondo para la Igualdad). Miércoles 19/09/07, 9:00 a.m.

### ANEXO Nº 3: Fuentes consultadas

# Fuentes bibliográficas

- Alcázar, Lorena; López José y Wachtenheim, Eric. Las pérdidas en el camino: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector educación. Instituto Apoyo; Lima 2003.
- APCI. Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú;
   Lima, marzo 2007.
- Capacidades y experiencias campesinas. Respuesta a las motivaciones.
   MARENASS, Informe Final 1997 2005.
- Chacaltana, Juan. Empleos para los jóvenes; CEDEP, CEPAL, GTZ; Lima marzo 2006.
- Chacaltana, Juan. Análisis de Políticas No. 17, CIES.
- CIAS. Inventario de programas sociales; Secretaría Técnica; Lima, febrero 2007.
- ENDES 2004.
- FONCODES-CIES. Desafíos de las políticas sociales; Lima 2002.
- INDE Consultores. La descentralización fiscal en el Perú, documento de trabajo, Lima setiembre 2007.
- INEI. Datos del Sismo de Agosto 15, 2007; PPT, Lima 1 de octubre de 2007.
- INEI. Informe técnico sobre la pobreza 2004-2006, Lima 2007.
- Provías Descentralizado. Informe Ejecutivo, julio 2007.
- Lavado Pablo. Desigualdad en los programas sociales en el Perú; Banco Mundial-CIES, Lima 2007.
- Licha, Isabel. Gerencia social en América Latina. BID, Washington DC 2002
- MEF. Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010; Lima, mayo 2007.
- MEF. Lista de programas sociales; Presupuesto 2006 y 2007.
- Ñopo, Hugo y Robles, Miguel (GRADE). Evaluación de los programas sociales; estimación para el caso de PROJOVEN, en Economía y Sociedad No. 52, CIES, Lima, julio 2004.
- PCM-CIAS. CRECER; Plan articulado de nutrición infantil, Lima, junio 2007.
- PNUD. Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres; JUNTOS. Lima 2006.
- Ravina, Renato, Paulini Javier y Cancho, César. Costo-efectividad de los programas alimentarios escolares: los casos de FONCODES y PRONAA, en Economía y Sociedad No. 47, CIES, Lima, diciembre 2002.
- Rebosio, G. y Rodríguez, E. Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú; en Economía y Sociedad No. 42, CIES-CEDEP, Lima, setiembre 2001.

- Tanaka, Martín. Participación popular en las políticas sociales; en Economía y Sociedad No.41, CIES-IEP, Lima junio 2001.
- Vélez Canelo, Rosajilda. Exclusión social, políticas incluyentes y gerencia social; BID-INDES, 2007.
- Rebosio, G. y Rodríguez E. Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú, en Economía y Sociedad No. 42, Set 2001, CIES-CEDEP, Lima.
- Vásquez, Enrique. Programas sociales y pobreza; aportes para el gobierno peruano 2006-2011; CIUP-CIES, Lima, febrero 2006.
- Vásquez, Enrique, C. Aramburú, C. Figueroa y C. Parodi. Gerencia Social, Universidad del Pacífico, Lima, 2004.

# **Normativa**

- Directiva Nº 023-2004-MIMDES, que establece los lineamientos para la gestión descentralizada de los programas sociales.
- Decreto Supremo Nº 002-88-AG oficializa el PRONAMACHCS con ese nombre.
- Decreto Supremo Nº 004-2004-VIVIENDA crea el Programa Mi Barrio.
- Decreto Supremo Nº 004-2007-MIMDES formaliza la fusión del PIN (22/12/06).
- Decreto Supremo Nº 006-2007-VIVIVENDA crea el Programa Agua para Todos
- Decreto Supremo Nº 010-2007-MTC aprueba el reglamento de FITEL.
- Decreto Supremo Nº 016-2007-ED fusiona MECEP y PEAR en MINEDU.
- Decreto Supremo Nº 017-2007–VIVIENDA crea el Fondo Mi Vivienda (15/02/07).
- Decreto Supremo Nº 017-2007–VIVIENDA crea el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos.
- Decreto Supremo Nº 029-007-PCM aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales (29/03/07).
- Decreto Supremo Nº 029-2006-MTC crea el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado Provías Descentralizado.
- Decreto Supremo Nº 032-2005-PCM aprueba la creación del programa JUNTOS (07/04/05).
- Decreto Supremo Nº 036-2001-AG aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Unidad de Coordinación de MARENASS.
- Decreto Supremo Nº 049-2006-PCM aprueba la creación de PRONIED que fusiona INFES con el MINEDU.
- Decreto Supremo Nº 055-2007-PCM aprueba la estrategia CRECER (01/07/07).
- Decreto Supremo Nº 065-2002-ED dispuso la fusión de MECEP con la

- Oficina de Administración del MINEDU y con la Secretaría de Planificación Estratégica.
- Decreto Supremo Nº 080-2007-PCM aprueba el Plan de Operaciones de la estrategia CRECER (05/10/07).
- Decreto Supremo Nº 64-2004-PCM aprueba el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, (08/09/04).
- Ley Nº 28749, Ley General de Electrificación Rural, del (01/06/06).
- Ley Nº 28900, que otorga al FITEL la personería jurídica de Derecho Público (04/11/06).
- Resolución Ministerial Nº 679-2006-ED crea la Unidad Ejecutora 108: PRONIED en el Pliego 010: MINEDU (23/10/06).
- Resolución Ministerial Nº 0213-2007-ED crea una Comisión Reorganizadora de la OINFE, a la que se incorporó el INFES (25/05/07).
- Resolución Ministerial Nº 304-2005-VIVIENDA crea el Programa Mejorando Mi Pueblo.
- Resolución Ministerial Nº 112-99-TR crea el programa PROJOVEN (20/07/99).

### **Portales Web**

- PROMPYME: www.prompyme.gob.pe/estadísticas
- CRECER: www.pcm.gob.pe/crecer
- JUNTOS: www.juntos.gob.pe
- PRIAS RENIEC: www.reniec.gob.pe/portal/ProyeccionSocial.jsp
- SIS: www.sis.gob.pe
- PROJOVEN: www.projoven.gob.pe
- MECEP y PEAR: www.minedu.gob.pe
- PRONAMACHCS: www.pronamachcs.gob.pe
- MARENASS: www.minag.gob.pe/marenass
- A Trabajar Urbano: www.atrabajarurbano.gob.pe
- Mi Empresa: www.mypeperu.gob.pe/miempresa.php?opc=1
- Agua para Todos:
  - www.vivienda.gob.pe/direcciones/saneamiento programas.aspx
- Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos: www.vivienda.gob.pe/direcciones/urbanismo vision.aspx
- BANMAT: www.banmat.org.pe
- Fondo Mi Vivienda: www.mivivienda.com.pe
- PRONIED:www.minedu.gob.pe/transparencia/2006/shockdeinversion.php
- FITEL: www.fitel.gob.pe
- Electrificación Rural: www.minem.gob.pe/ministerio/dger.asp
- · Provías Descentralizado: www.proviasdes.gob.pe
- PIN: www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/programas\_sociales.htm

 PCA:http://www.mimdes.gob.pe/descentralizacion/prog\_comp\_alim.htm www.pronaa.gob.pe/pagina\_web/transferencias/programas\_transferidos. htm

# ANEXO Nº 4: Relación de programas por tipo

N°	SECTOR	PROGRAMAS	TIPO DE PROGRAMA
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	PRONAA	Actas de Compromiso (Adultos en Riesgo) Atención a Comedores Convenio Fundación por los Niños del Perú Convenios (Adultos en Riesgo) Emergencias Hogares y Albergues Obras Comunales (Alimentos por Trabajo) Programa de Alimentación y Nutrición al Paciente Ambulatorio con Tuberculosis y Familia - PANTBC Programa de Educación Básica Laboral - PEBAL Programa de Alimentación y Nutrición Dirigido al Menor en Estado de Abandono y Riesgo Nutricional -PROMARN Desayunos Escolares Almuerzos Escolares	PROTECTOR
13 14 15 16		CEIS y PRONOEIS Comedores Infantiles Programa de Complementación Alimentaria para Grupos en Mayor Riesgo - PACFO Programa de Alimentación y Nutrición a la Familia de Alto Riesgo - PANFAR	PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR
17 18 19 20 21	INABIF	Proyecto PER 10320 Piloto Educativo Nutricional Investigación Tutelar Promoción Familiar Fortalecimiento de la Gestión de las Sociedades de Beneficencia y Juntas de Participación Social Protección Integral	PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR
22 23 24	MIMDES	Programa Wawa Wasi Proyecto Qatari Wawa Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual	PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR
25 26	MINSA	Seguro Integral de Salud Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud - PARSALUD	PROTECTOR PROTECTOR
27	MTPE	A Trabajar Urbano - Construyendo Perú	PROTECTOR
28 29 30 31 32 33 34 35 36 37	Programa Crédito Mi Vivienda Programa Mejorando Mi Pueblo Programa la Calle de mi Barrio Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural - PRONASAR Programa Techo Propio Programa Mejoramiento Integral de Barrios - Mi Barrio Programa de Reconstrucción de Vivienda - PREV Programa de Protección Ambiental y Ecología Urbana en Lima y Callao Programa Reforma Saneamiento - PARSSA Programa Agua para Todos		PROTECTOR
38	Municipalidades Distritales	· Vaso de leche	
39 40 41 42	Municipalidades Provinciales Provinciales Populares Hogares y Albergues Alimentos por Trabajo		PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR PROTECTOR
43	PRONAA	Subsidio a comedores	PROTECTOR
44 45	RENIEC Restitución de Derechos Ciudadanos Discapacitados		PROTECTOR PROTECTOR

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Inventario de programas sociales del MEF y de la CGR.

### **GLOSARIO**

AA. HH. Asentamientos Humanos APAFA Asociación de Padres de Familia APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional BANMAT Banco de Materiales BID Banco Interamericano de Desarrollo CEL Centro de Educación Inicial CENAN Centro Nacional de Alimentación y Nutrición CEPLAN Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CGR Contraloría General de la República **CGTP** Confederación General de Trabajadores del Perú Comité Interministerial de Asuntos Sociales CIAS Comités Locales de Administración en Salud CLAS CND Consejo Nacional de Descentralización COFIDE Cooperación Financiera de Desarrollo COFOPRI Organismo de Formalización de la Propiedad Informal CONADES Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social CONFIEP Confederación Nacional de Instituciones **Empresariales Privadas** CRECER Estrategia Nacional CRECER CPACC Conglomerado de Proyectos de Apoyo a la Comunicación Comunal Defensoría Defensoría del Pueblo DEP Dirección Ejecutiva de Proyectos DNI Documento Nacional de Identificación EDA Enfermedad Diarreica Aguda **EDPYMES** Entidades de Desarrollo de las Pequeñas y Micro Empresas ENAHO Encuesta Nacional de Hogares **ENDES** Encuesta Demográfica de Salud Familiar **EPS** Entidad Prestadora de Salud FIDA Fondo de Internacional de Desarrollo Agrícola FIS Fondo de Inversión Social **FITEL** Fondo de Inversión en Telecomunicaciones FMV Fondo Mi Vivienda Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad FONAFE **Empresarial FONCODES** Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

Gerencia de Programas Sociales

Grupo de Análisis para el Desarrollo

Cooperación Alemana al Desarrollo

**GPS** 

**GTZ** 

GRADE

**INCAGRO** Innovación y Competitividad para el Agro Peruano INEL Instituto Nacional de Estadística e Informática INS Instituto Nacional de Salud **INFES** Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud INS Instituto Nacional de Salud Programa de Inversión Social en Saneamiento **INVERSAN** IRA Infección Respiratoria Aguda ITS Infecciones de Transmisión Sexual **JBIC** Banco de Cooperación Internacional de Japón JUNTOS Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-JUNTOS MARENASS Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur **MECEP** Programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Secundaria **MEF** Ministerio de Economía y Finanzas MEM Ministerio de Energía y Minas MIMDES Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MINAG Ministerio de Agricultura MINEDU Ministerio de Educación **MINSA** Ministerio de Salud MINTRA Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MTC Ministerio de Transportes y Comunicaciones **MVCS** Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento **MYPES** Micro y Pequeñas Empresas NBI Necesidades Básicas Insatisfechas OINFE Oficina de Infraestructura Educativa **OCZ** Oficinas de Coordinaciones Zonales **ONG** Organización No Gubernamental OPD Organismo Público Descentralizado OSB Organización Social de Base OTS Organismo Técnico Supervisor PBI Producto Bruto Interno **PCA** Programas de Complementación Alimentaria PCM Presidencia del Consejo de Ministros PEA Población Económicamente Activa **PEAR** Programa de Educación en Áreas Rurales PIA Presupuesto Institucional de Apertura PIN Programa Integral de Nutrición

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y

**Pueblos** 

**PMIBP** 

Plan Nacional de Electrificación Rural **PNER PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo **PRIAS** Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social PROINVERSION Agencia de Promoción de la Inversión Privada PRONAA Programa Nacional de Asistencia Alimentaria PRONASAR Unidad de Gestión del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural POI Plan Operativo Institucional **PRONAMACHCS** Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos Programa Nacional de Infraestructura Educativa PRONIED **PYMES** Pequeñas y Medianas Empresas RENIEC Registro Nacional de Identidad y Estado Civil **ROF** Reglamento de Organización y Funciones SIS Seguro Integral de Salud SISFOH Sistema de Focalización de Hogares SISMOP Sistema de Monitoreo de Proyectos **SNIP** Sistema Nacional de Inversión Pública ST-CIAS Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales SUNAT Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Tuberculosis **TBC** Texto Único Ordenado TUO UIT Unidad Impositiva Tributaria UNICEF Fondo de las Naciones Unidad para la Infancia USAID Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo

Internacional

# "PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ Elementos para una propuesta desde el control gubernamental"

Derechos Reservados, prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

### Elaboración de contenidos:

Carlos Eduardo Aramburú (Consultor externo)

### Revisión de contenidos:

Contraloría General de la República - Gerencia de Programas Sociales Erika García-Cobián (Asesora, GTZ) Daniel Leiva Calderón (Asesor, GTZ)

### Responsable de contribución de GTZ:

Carla Chipoco (Asesora Principal, GTZ) carla.chipoco@gtz.de

### Edición y coordinación:

Contraloría General de la República - Gerencia de Programas Sociales Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) - Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Av. Los Incas 172, piso 6, El Olivar, San Isidro

Teléfono: (51 1) 421 1333 - Fax: (51 1) 421 4540

E-mail: info@gtz-gobernabilidad.org.pe Web: www.gtz-gobernabilidad.org.pe

### Diseño, diagramación e impresión:

RyF Publicaciones y Servicios

### Tiraje:

500 ejemplares, primera edición, 2008

### Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:

2007-12819

ISBN: 978-9972-854-45-3

### Auspiciado por:

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH por encargo del Ministerio Federal de Desarrollo y Cooperación Económica (BMZ)

2008 Contraloría General de la República - Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ)- Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH