

La reorganización de los Programas Sociales

Sistematización del proceso implementado durante el año 2012











La reorganización de los Programas Sociales

Sistematización del proceso implementado durante el año 2012



LA REORGANIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO IMPLEMENTADO DURANTE EL AÑO 2012

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social Av. Paseo de la República 3101, San Isidro, Lima, Perú Teléfono: (511) 631 8000 y (511) 631 8030 www.midis.gob.pe

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH Cooperación Alemana – implementada por la GIZ a través del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado Av. Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú Teléfono: (511) 421-1333 www.gobernabilidad.org.pe

Responsables:

De la contribución MIDIS:

Paola Bustamante, Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

De la contribución GIZ:

Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Elaboración de contenidos:

Ana Luisa Burga Díaz, consultora del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado Claudia Gonzales del Valle, asesora principal del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado Tatiana Velazco, asesora del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial del MIDIS Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (GIZ)

Diseño, diagramación e impresión:

Neva Studio SAC Calle Tomás Ramsey 762, Lima 17, Perú

Fotos:

MIDIS

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-14479 Tiraje: 1100 ejemplares

Lima, junio de 2014

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú Prologanción Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación con la condición de que se cite la fuente.



Paola Bustamante Suárez

Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

Ariela Luna Flórez

Viceministra de Políticas y Evaluación Social

Iván Castillo Cuadra

Jefe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial

Norma Vidal Añaños

Viceministra de Prestaciones Sociales

Iván Sánchez Gonzales

Secretario General

Contenido

Abreviaciones	8
Introducción	.11
CAPÍTULO 1. La reforma de los programas sociales	13
CAPÍTULO 2. Diagnóstico general de los programas sociales al momento de su adscripción al MIDIS	19
2.1. Diagnóstico de los aspectos transversales a los programas sociales	20
2.2. Diagnóstico por cada programa	23
CAPÍTULO 3. Implementación de recomendaciones en los procesos de rediseño y reorganización: Principales cambios hasta diciembre de 2012	.37
3.1. Principales cambios en aspectos transversales implementados hasta diciembre de 2012	.38
3.2. Principales cambios implementados por cada programa	43
CAPÍTULO 4. Agenda Pendiente	57
4.1. Temas transversales a los programas sociales	.58
4.2. Temas específicos por programa social	61
Ribliografía	66

Abreviaciones

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

Cuna Más Programa Nacional Cuna Más

DGCP Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales

DGDCPS Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales

DGGU Dirección General de Gestión de Usuarios
 DGPE Dirección General de Políticas y Evaluación
 DGSE Dirección General de Seguimiento y Evaluación

DNI Documento Nacional de Identidad **Enaho** Encuesta Nacional de Hogares

Endes Encuesta Demográfica y de Salud Familiar

Essalud Seguro Social de Salud

Foncodes Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

Juntos Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres

INEI Instituto Nacional de Estadística e Informática

IndeciInstituto Nacional de Defensa CivilLOPELey Orgánica del Poder EjecutivoMEFMinisterio de Economía y Finanzas

MIDIS Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIMDES Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social

Minedu Ministerio de Educación

MIMP Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

MOP Manual de Operaciones

NE Núcleo Ejecutor

ONAA Oficina Nacional de Apoyo AlimentarioONP Oficina de Normalización Previsional

PANTBC Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis

PAD Programa de Asistencia Directa

PCA Programa de Complementación Alimentaria

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

Pensión 65 Programa Nacional de Asistencia Solidaria

PIN Programa Integral de Nutrición

PpR Presupuesto por Resultados

Promudeh Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano

Pronaa Programa Nacional de Asistencia Alimentaria

Pronama Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (ahora Dirección de

Alfabetización, Dialfa)

Qali Warma Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Reniec Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Servir Autoridad Nacional del Servicio Civil **SGP** Secretaría de Gestión Pública de la PCM

SIME Sistema de Información para el Monitoreo y la Evaluación

Sinadis Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

SIOP Sistema de Información para la Operación

SIS Sistema Integral de Salud

Sisfoh Sistema de Focalización de Hogares UCF Unidad Central de Focalización

Introducción

La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión (MIDIS), en octubre de 2011, marcó un nuevo rumbo del enfoque de la política social del Estado. Durante los últimos 10 años, la economía peruana ha experimentado un crecimiento sostenido, lo que ha permitido incrementar la capacidad de gasto del Estado y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. De esta forma, indicadores clave de la economía han evolucionado de manera favorable y sostenida, y así el país se ha ubicado como un centro de atracción de inversiones, además de que se ha fortalecido su integración a la economía mundial.

Sin embargo, este crecimiento no se ha visto suficientemente reflejado en la mejora de la calidad de vida de las y los peruanos que viven en las mayores condiciones de exclusión. Así, entre 2007 y 2011 se observa que a nivel nacional se registró un crecimiento del 15% en el ingreso per cápita; sin embargo, este incremento no se ha reflejado en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones más pobres.

En ese contexto se crea el MIDIS, con el objetivo de conducir, diseñar y coordinar las políticas y estrategias destinadas a reducir la pobreza y la vulnerabilidad en el país. Asimismo, para enfatizar la importancia de este giro programático, el Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015 plantea, como primera política económica, el logro de mayor inclusión social a través de la reducción de la pobreza, la disminución de la inequidad, la generación de igualdad de oportunidades, y un incremento de la presencia y eficacia del Estado en las zonas rurales del país.

Sin embargo, el crecimiento con inclusión requiere que las intervenciones específicas — como los programas sociales — sean más eficaces y adecuadas. Por ello, el MIDIS optó por evaluar y reorganizar los programas sociales a su cargo: Juntos, Pensión 65, Wawa Wasi-Programa Nacional Cuna Más, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa). Además de buscar mejoras en eficacia, el MIDIS hizo un esfuerzo para imprimirles el sello del nuevo sector: calidad, gestión por resultados, enfoque de interculturalidad, perspectiva de género, articulación, orientación al usuario, entre otros.

Este documento presenta, en forma resumida, el proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales del MIDIS desarrollado entre enero y junio de 2012, así como los principales cambios implementados hasta diciembre de ese año¹. El texto muestra que para cada una de las recomendaciones y acciones adoptadas se contó con la evidencia necesaria, y cada uno de los actores involucrados las ha venido implementando.

¹ El referido proceso se inició por mandato del Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS. El presente documento da cuenta de los resultados de dicho proceso en forma resumida, puesto que en el 2012 el MIDIS preparó un documento más amplio y detallado, denominado *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales*. Asimismo, la bibliografía de ese documento ha sido complementada con nuevos textos.

Esta publicación marcará un hito, pues permite dar cuenta a las otras entidades del sector público, a la sociedad civil y al sector privado de cuáles son los procesos que impulsan y las decisiones que toman los responsables de entidades rectoras como el MIDIS.

También cabe recalcar que la reorganización de los programas sociales desarrollada durante 2012, marcó el inicio de un proceso más amplio de mejora continua de los programas del MIDIS, el cual sigue siendo implementado hasta la fecha.

En la primera sección se presentan los objetivos del proceso de evaluación, rediseño y reorganización de los programas sociales, así como la organización del MIDIS para llevarlo adelante. En la segunda sección se ofrece un diagnóstico de los programas en el momento de su adscripción al MIDIS, y se evidencia la necesidad de reformas tanto en cada uno de ellos como en asuntos transversales a todos los programas. En la tercera sección se da cuenta de todos los aspectos que abarcan tanto la reforma como la implementación de las recomendaciones correspondientes hasta diciembre de 2012. Finalmente, en la última sección se hace un recuento de los temas pendientes como agenda de mediano y largo plazo.

De acuerdo con el *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales*, las recomendaciones de largo plazo son las acciones que implican la implementación y la mejora de las propuestas iniciadas en 2012-2013 y, por lo tanto, deberán desarrollarse entre 2014 y 2016.

CAPÍTULO 1

LA REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

CAPÍTULO 1. LA REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), como ente rector de la política de desarrollo e inclusión social², gestiona y ejecuta programas sociales que aseguran una intervención coordinada y eficaz en la dotación de bienes y servicios a la población en proceso de inclusión. En atención a este rol, se adscribieron al MIDIS los siguientes programas sociales: Foncodes, Juntos, Pronaa, Pensión 65 —que se constituye sobre la base del programa Gratitud— y Cuna Más, constituido sobre la base de Wawa Wasi³.

Desde el momento de su adscripción, se advirtió que los programas sociales requerían ser revisados a fin de adecuar su diseño, organización y objetivos a los lineamientos del sector. Por ello, a través del Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS se declaró que estos programas entraban en proceso de evaluación y reorganización. Sobre la base de este dispositivo, se fijaron los siguientes objetivos del proceso:

- Adecuar las prestaciones y actividades de carácter temporal a cargo de los programas sociales adscritos al MIDIS a los principios y valores señalados en la citada norma⁴.
- Reorganizar los programas adscritos al MIDIS a fin de lograr que su conformación, organización y estructura orgánica sean las idóneas para ejecutar, en el marco de los principios y valores antes indicados, las prestaciones y actividades de carácter temporal que se encuentran a su cargo.

De acuerdo con los objetivos planteados, mediante Resolución Ministerial N° 062-2012-MIDIS, publicada el 27 de abril de 2012, se constituyó una Comisión Sectorial encargada de elaborar el informe final que contenga las acciones desarrolladas, así como las recomendaciones que resultaron del trabajo de cada equipo responsable. Dicha comisión estuvo presidida por el Viceministro de Prestaciones Sociales y la Secretaría Técnica le correspondió a la Directora General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales del Viceministerio de Prestaciones Sociales.

Para el desarrollo del proceso, se constituyeron tres equipos de trabajo: de evaluación, rediseño y reorganización. Cada equipo de trabajo estuvo conformado por representantes de los dos despachos viceministeriales del MIDIS y de cada uno de los programas sociales. Asimismo, se contó con la asistencia técnica de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en materia de organización, funcionamiento y estructura del Estado. En forma complementaria, cada equipo de trabajo

² La Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS, publicada el 20 de octubre de 2011, indica que dicho ministerio asume esta función.

³ Mediante los Decretos Supremos N° 081-2011-PCM y N° 003-2012-MIDIS se crearon los programas Pensión 65 y Cuna Más.

⁴ Son los siguientes: respeto por los derechos humanos, desarrollo humano, justicia social, equidad, inclusión social, universalismo, solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social, integralidad, transparencia, descentralización, calidad, efectividad, participación social e interculturalidad.

contó con el apoyo de consultorías especializadas para los principales temas identificados y la asistencia técnica de la cooperación internacional⁵.

Los equipos elaboraron un plan y un cronograma, y definieron sus funciones y ejes de trabajo. Las reuniones se realizaron una vez por semana. Al mismo tiempo, se mantuvo una coordinación permanente con los programas, y se desarrollaron sesiones de discusión y análisis con distintos actores internos y externos al MIDIS.

a. Equipo de evaluación

El objetivo del equipo de trabajo fue coordinar el desarrollo de evaluaciones y sistematizaciones de experiencias nacionales e internacionales, para determinar qué ajustes y adecuaciones se necesitaba hacer a las prestaciones y actividades de los programas sociales adscritos al MIDIS.

Las funciones del grupo de trabajo fueron las siguientes:

- Establecer las necesidades de información para el rediseño de los programas.
- Proponer estudios y evaluaciones que respondan a las preguntas y aspectos críticos identificados en coordinación con los programas, así como identificar y compilar estudios ya realizados sobre dichos temas.
- Diseñar la metodología de las evaluaciones, estudios, y revisiones sistemáticas y documentales.
- Sistematizar los resultados de las evaluaciones y estudios para retroalimentar los procesos de rediseño de los programas.
- Proponer recomendaciones específicas sobre la base de las evidencias encontradas para el rediseño de los programas.

Los temas evaluados fueron definidos en función a las principales interrogantes planteadas por los equipos de trabajo de cada programa social, conjuntamente con los despachos viceministeriales del MIDIS. De esta forma, se identificaron preguntas de investigación que sirvieron de base para las evaluaciones de los programas y la sistematización de las evidencias generadas.

⁵ El proceso fue apoyado por la Cooperación Alemana implementada por la GIZ, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

b. Equipo de rediseño

El objetivo del equipo fue identificar los principales ejes del rediseño de los programas sociales adscritos al MIDIS y, de manera complementaria a las evidencias generadas por las evaluaciones, proponer recomendaciones orientadas a hacer los ajustes necesarios en el diseño de los referidos programas sociales.

Las funciones del equipo de trabajo de rediseño fueron las siguientes:

- Identificar los temas críticos y elaborar las propuestas de rediseño que correspondan.
- Establecer las pautas para el rediseño de los programas sociales.
- Proponer los lineamientos para los temas de rediseño transversales a los programas, sobre la base de las propuestas de las direcciones generales a las que corresponden las funciones vinculadas a dichos temas.

c. Equipo de reorganización

El objetivo del equipo fue revisar y analizar la organización, la estructura y los documentos de gestión de los programas sociales del MIDIS, con el propósito de proponer la organización, la estructura y los instrumentos idóneos para ejecutar las prestaciones y actividades de carácter temporal que brinda cada programa.

Para cumplir el objetivo indicado, el equipo de trabajo asumió las siguientes funciones:

- Recoger información a fin de contar con un diagnóstico general para identificar los temas críticos que serían incluidos en la propuesta de reorganización, como resultado de un trabajo conjunto con los representantes de los programas sociales.
- Presentar y analizar propuestas por programa social relativas a los temas críticos identificados en materia de reorganización, atendiendo a los avances del equipo de rediseño, los cuales sirvieron de insumo para el proceso.
- Proponer orientaciones genéricas y específicas para el proceso de reorganización de los programas sociales, en función de su naturaleza y sus objetivos, respectivamente.
- Definir lineamientos para la elaboración del Manual de Operaciones (MOP) de los programas y para la estructura de su organización, en coordinación con los órganos competentes del MIDIS y con la asesoría técnica de la SGP.

• Establecer recomendaciones generales para la reorganización de los programas sociales que serían implementadas en el corto y mediano plazo.

Los resultados y propuestas a los que arribaron los equipos de trabajo señalados fueron publicados en el *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales*⁶. En ese momento se dieron por concluidos los procesos citados y se inició la implementación de las propuestas y recomendaciones.

⁶ Decreto Supremo Nº 010-2012-MIDIS, Decreto Supremo que declara concluidos los procesos a que se refiere el Decreto Supremo Nº 002-2012-MIDIS, publicado el 5 de julio de 2012.

CAPÍTULO 2

DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES AL MOMENTO DE SU ADSCRIPCIÓN AL MIDIS

CAPÍTULO 2. DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES AL MOMENTO DE SU ADSCRIPCIÓN AL MIDIS

En enero del año 2012, a dos meses de su creación, el MIDIS empezó a gestionar cinco programas sociales: Pensión 65, Foncodes, Juntos, Wawa Wasi-Cuna Más y Pronaa, los cuales, antes de la creación del MIDIS, venían siendo gestionados por distintos sectores. Al término del primer mes de gestión, el MIDIS decidió declararlos en evaluación y reorganización, buscando principalmente identificar los aspectos de mejora en la provisión y gestión del servicio de los programas.

En esa línea, el objetivo del presente capítulo es describir los temas que el MIDIS identificó como susceptibles de ser reformados o reorganizados, tanto los referidos a cada programa como aquellos comunes a todos los programas sociales adscritos al sector.

2.1. DIAGNÓSTICO DE LOS ASPECTOS TRANSVERSALES A LOS PROGRAMAS SOCIALES

Son seis los ejes transversales que debían ser considerados como aspectos comunes a todos los programas. Los cinco primeros corresponden al tema de rediseño: diseño programático, focalización, orientación a resultados, articulación y sinergias, y orientación y atención al usuario. El último, gobernanza y estructura organizacional, se relaciona directamente con el tema de reorganización.

Esta sección describe brevemente los temas transversales antes mencionados, que, de una manera u otra, concernían a todos los programas sociales adscritos al MIDIS

a. Diseño programático

Dado que los programas sociales provenían de distintos sectores, su estructura y sus reglas eran diferentes y, por lo tanto, también lo era su diseño programático, que carecía de estándares e instrumentos comunes.

Una vez adscritos los programas al MIDIS, se buscó que el diseño de estos incluyera sus elementos estratégicos clave, tales como el problema que se busca resolver, el resultado que se espera lograr, sus productos, actividades, población objetivo y estrategias de intervención. Adicionalmente, se definió la incorporación de otros elementos que faciliten el planeamiento, seguimiento y evaluación de los programas: la existencia de una línea de base, la planificación y ejecución de una evaluación de impacto, la constitución de un programa presupuestal con enfoque de resultados, la incorporación de estándares de calidad, entre otros.

b. Focalización

Los cinco programas sociales adscritos al MIDIS contaban con diversos criterios y mecanismos de focalización (véase el cuadro 1). El diagnóstico de los procesos de focalización evidenció varios problemas, tales como el desalineamiento respecto de las funciones establecidas en las normas vigentes, el uso de instrumentos de focalización no adecuados, el traslape en las funciones, la falta de seguridad en los flujos de información, la dificultad para llegar a las poblaciones objetivo de manera eficiente e integral —lo cual generaba problemas de subcobertura y filtraciones—, entre otros.

Criterios de f	CUADRO 1 Criterios de focalización utilizados por los programas sociales al momento de su adscripción al MIDIS			
	Mapa de	Criterios de focalización		
Programa social	pobreza utilizado	Socioeconómica	Categórica	
Juntos	2009	Focalización geográfica e in- dividual (población en situa- ción de pobreza extrema)	Niñas y niños hasta los 14 años de edad o mujeres en estado de gestación.	
Pensión 65	2009	Focalización geográfica e in- dividual (población en situa- ción de pobreza extrema)	Personas adultas mayores (65 años o más) en situación de pobreza extrema, que no perciban otra pensión pública o privada ni beneficio de otros programas sociales, a excepción del Sistema Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (Pronama, actualmente Dirección de Alfabetización, Dialfa).	
Wawa Wasi- Cuna Más	2009	Focalización geográfica e in- dividual (población en situa- ción de pobreza)	Niñas y niños menores de 48 meses de edad.	

Pronaa	2001	Focalización geográfica (población en situación de pobreza)	Programa Integral de Nutrición (PIN): + Niñas y niños de 6 a 36 meses de edad, mujeres gestantes y madres lactantes. + Niñas y niños en edad preescolar (de 3 a 6 años de edad) y en edad escolar (de 6 a 12 años de edad). Programa de Complementación Alimentaria (PCA): + Niñas, niños, adolescentes, personas con TBC, personas adultas mayores y personas con discapacidad en estado de abandono, o víctimas de violencia familiar o política.
Foncodes	2006	Población en situación de pobreza	Distritos rurales pobres.

Fuente: Adaptado del Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales (MIDIS 2012h).

Se identificó, a su vez, que no existía un marco legal que integrase las múltiples dimensiones de la focalización y que fuera claro respecto a los roles y funciones de los diversos actores vinculados a este tema. Asimismo, no había una instancia rectora que supervisara los procesos de focalización, ni criterios para homogeneizar el uso de instrumentos de focalización y fuentes de información como, por ejemplo, los mapas de pobreza.

c. Orientación a resultados

El MIDIS ha definido una serie de pautas básicas para guiar transversalmente su gestión, y una de ellas es la referida a trabajar guiándose por la lógica de la gestión por resultados. Esto implica que todos los programas cuenten con un programa presupuestal con enfoque de resultados, con el fin de que las actividades financiadas con los recursos públicos se diseñen, se ejecuten y se evalúen en relación con los resultados y en beneficio de la población, particularmente de la más pobre del país.

d. Articulación y sinergias

El MIDIS constató la existencia de diferentes problemas de coordinación entre los programas sociales, así como entre estos y otros programas o intervenciones de diferentes sectores del Gobierno nacional, regional y local, con la consecuente duplicación de esfuerzos por parte del Estado. Asimismo, se hizo evidente la desarticulación entre las iniciativas estatales de alivio de la pobreza y aquellas destinadas a la promoción del desarrollo. Por ello, uno de los mandatos del MIDIS es el diseño e implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), en el cual se establecerán los mecanismos

para una adecuada articulación intersectorial e intergubernamental en el marco de una gestión por resultados.

e. Orientación y atención al usuario

El diagnóstico realizado arrojó que ninguno de los programas había consolidado servicios de atención a las personas usuarias. Uno de los principales factores que impiden el acceso de las y los ciudadanos a las prestaciones de tales programas es la desinformación sobre los servicios brindados, ya sea por la distancia entre los centros de información y los lugares de residencia de la población usuaria, por la falta de recursos de esta para desplazarse hasta dichos centros de información, por las diferencias lingüísticas entre las personas que prestan los servicios y la población usuaria, o por la ausencia de canales adecuados para presentar quejas y reclamos⁷.

f. Gobernanza y estructura organizacional

Los programas estaban compuestos por estructuras funcionales diferentes, que respondían a distintos estilos de organización y que no necesariamente tomaban en cuenta su naturaleza como estructuras funcionales, temporales, y cuyo objetivo es garantizar que se solucione un problema específico de la población.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y con los objetivos que el MIDIS persigue, se hace necesario uniformar y estandarizar la organización de los programas sociales. Para ello, se requiere elaborar los documentos de gestión —principalmente el MOP— y el nuevo organigrama, así como crear una instancia de vigilancia de los programas sociales.

2.2. DIAGNÓSTICO POR CADA PROGRAMA

En esta sección se presenta el estado de cada programa al momento de su adscripción; se incluye una descripción de cómo funcionaba y de la problemática identificada⁸.

⁷ Entre marzo y abril de 2012 se llevó a cabo un piloto de registro de reclamos en la sede central del programa Pensión 65. Este piloto evidenció que, en los casos de ausencia de canales zonales de atención al público usuario, las personas interesadas se ven obligadas a trasladarse hasta Lima para buscar información o canalizar sus reclamos, asumiendo el costo que implica tanto el viaje como la estadía fuera de sus zonas de origen.

En todos los casos, los datos han sido tomados del *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales* (MIDIS 2012h) y del documento *Marcos lógicos de los programas sociales de la Estrategia Nacional CRECER* (Presidencia del Consejo de Ministros, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ, 2010).

2.2.1. PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA PENSIÓN 65

Descripción del Programa	Fue creado en octubre de 2011 por Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, sobre la base del Programa Piloto de Asistencia Solidaria Gratitud. Pensión 65, dependiente de la PCM, otorgaba una subvención de S/. 125 mensuales por persona adulta mayor, de 65 años de edad o más, que estuviera en condición de extrema pobreza, no percibiera ninguna pensión o subvención pública ni privada, ni fuera beneficiaria de algún programa social, con excepción del SIS y Pronama.
Objetivo	El propósito de Pensión 65 es dotar a las personas adultas mayores de 65 años que viven en condición de extrema pobreza de un ingreso periódico que atenúe su vulnerabilidad social, con la finalidad de mejorar su calidad de vida.
Población objetivo	Personas mayores de 65 años que viven en pobreza extrema y que no perciben otra pensión, ni pública ni privada, ni beneficios de otros programas sociales, a excepción del SIS y Pronama.
Número de personas usuarias	Al momento de su creación, en octubre de 2011, Pensión 65 empezó a atender a las 22 000 personas usuarias del programa Gratitud. En diciembre de 2011, ya había incrementado el número de personas usuarias hasta 41 000 aproximadamente.
Cobertura geográfica	En seis departamentos de acuerdo con su normativa de creación ⁹ , sin dejar de atender a las personas usuarias de otros ocho departamentos que ya eran atendidas por Gratitud ¹⁰ .

Resumen de la problemática:

El programa no era muy conocido

A pocos meses de iniciadas las operaciones del programa, las personas usuarias y potenciales usuarias de Pensión 65 no estaban muy informadas sobre los beneficios de este, hecho que fue corroborado por el informe de veeduría del programa realizado en Puno por la Contraloría General de la República en febrero de 2012. Este documento da cuenta de la escasa información con la que contaban las personas usuarias y señala que la principal fuente de información era el personal de la municipalidad¹¹.

En el mismo documento se menciona que las y los funcionarios del gobierno local también requerían mayor información sobre los procesos operativos del programa —sobre todo del trámite documentario de

⁹ La norma de creación es el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, publicado el 19 de octubre de 2011. Los departamentos son Apurímac, Ayacucho, Ica, Huánuco, Huancavelica y Puno.

¹⁰ Dichos departamentos son Amazonas, Áncash, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lima y Piura, además de la Provincia Constitucional del Callao.

¹¹ Tanto estos datos como los de los siguientes párrafos fueron tomados del Informe de Veeduría Nº 974-2012-CG/PSC al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en el departamento de Puno, elaborado por la Contraloría General de la República (2012).

afiliación—, para orientar mejor a la población usuaria. Las y los funcionarios consideraban necesario tener representantes de Pensión 65 en las jurisdicciones locales.

Dificultades en el proceso de afiliación

En la misma línea, los trámites y procedimientos para construir el primer padrón de personas beneficiarias afiliadas al programa resultaron sumamente largos, pero también complejos. Esto se debió a varias razones: el programa no siempre recibe la documentación completa o con información exacta, algunas personas adultas mayores carecen de DNI e incluso no cumplen los requisitos que les permitan obtenerlo, las bases de datos utilizadas para verificar que las personas usuarias no reciben otro tipo de pensiones —Seguro Social de Salud (Essalud) y Oficina de Normalización Previsional (ONP)— se encuentran desactualizadas, entre otras.

Además, una vez recogida la información en las municipalidades respectivas, los documentos debían enviarse en físico a Lima para poder proceder al proceso de afiliación.

Ausencia de servicios sociales para personas adultas mayores

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) encontró que solamente un 5% de las 1838 municipalidades del Perú han creado los Centros de Atención Integral del Adulto Mayor (Rofman y otros, 2013); y de estas municipalidades, no todas los han implementado. Este dato evidencia la escasa iniciativa para brindar servicios especializados a las personas adultas mayores y, por tanto, la dificultad de integración con otros servicios sociales. Estos factores debilitan la posibilidad de construir una red de apoyo social para la población usuaria del programa.

Además, también es claro que esta población carece de otras atenciones que no corresponden a las competencias del programa; por ejemplo, no tiene acceso a servicios de salud.

Obstáculos en los mecanismos de pagaduría

El sistema de pago adoptado para la entrega de transferencias en el programa autoriza al Banco de la Nación a que abra cuentas bancarias individuales para las personas usuarias.

El uso de cuentas bancarias implica beneficios potenciales tanto para las personas usuarias —disminuyen las probabilidades de que sean víctimas de robo y ahorran el tiempo que les tomaría formar largas filas de espera— como para los propios programas —se reducen considerablemente los costos de transacción y de gestión, así como las probabilidades de que se cometa fraude, corrupción o robo—.

Sin embargo, el sistema de pagaduría del programa presentaba algunos problemas de eficiencia para llegar

a la población aislada y se requerían medidas complementarias con el fin de facilitar la inclusión financiera de las personas usuarias.

Cobertura insuficiente por limitaciones en los criterios de focalización

De acuerdo con lo que dictaba la norma de creación de Pensión 65, los criterios de focalización eran tanto socioeconómicos —personas pobres extremas, identificadas a través de la Ficha Socioeconómica Única del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh)— como geográficos: solo en distritos cuyo nivel de pobreza supera el 50% en los departamentos definidos en la norma de creación del programa. De este modo, se excluía automáticamente a las personas adultas mayores que, pese a cumplir con las condiciones del programa, no vivían en los distritos elegibles o los departamentos priorizados.

De acuerdo con la información provista por el Sisfoh en abril de 2012, un aproximado de 136 000 personas adultas mayores estaban siendo excluidas de los beneficios del programa debido a esta manera de focalizar.

Dificultades en los procesos de verificación de supervivencia

Aunque la norma establecía la verificación trimestral de la supervivencia de las personas adultas mayores mediante visitas domiciliarias, las dificultades de este proceso se hicieron evidentes debido a tres factores: la inexactitud de los datos consignados en las declaraciones juradas, el desfase promedio de tres meses en el Registro de Defunciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) y el hecho de que no en todos los casos se cuenta con las direcciones domiciliarias de las personas usuarias que fueron registradas a través del programa Gratitud.

2.2.2. FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL (FONCODES)

Descripción del Programa

Foncodes fue creado en el año 1991 mediante el Decreto Legislativo N° 657 como institución pública descentralizada adscrita al sector PCM¹². Cuando se inició, el programa se dedicaba a atender las brechas de necesidades básicas insatisfechas a través de la construcción de infraestructura social. Hacia 2001, cuando pasó a formar parte del entonces Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social (MIMDES), se incluyó un componente productivo; y para el año 2009, cuando amplió su ámbito a zonas urbano-marginales, ya tenía a su cargo el desarrollo local, social y productivo.

En el año 2011, las principales líneas de intervención del programa eran las siguientes:

• Infraestructura social: Proyectos de infraestructura social de pequeña envergadura.

¹² Desde su creación, Foncodes ha sido adscrito a varios sectores: PCM, Ministerio de la Presidencia, MIMDES y MIDIS.

Descripción del Programa	 Infraestructura productiva y desarrollo productivo: Proyectos para mejorar las condiciones de producción de las personas usuarias a través de obras y asistencia técnica. Desarrollo de capacidades locales: Acciones para fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales, las organizaciones sociales, los núcleos ejecutores y la ciudadanía organizada, con el fin de que contribuyan a la mejora de la inversión social y productiva para el desarrollo local. 	
Objetivo	Reducir el déficit de pequeña infraestructura básica e incrementar las capacidades productivas y de gestión de la población en situación de pobreza.	
Población objetivo	Distritos pobres a nivel nacional.	
Cobertura geográfica	Nacional.	

Resumen de la problemática:

Múltiples encargos

Cuando este programa fue adscrito al MIDIS, se observó que sus múltiples encargos —entre los que se encontraban, por ejemplo, participar en la gestión del programa Compras MYPerú y administrar un fondo de fideicomiso para la asignación de microcréditos a la provisión de infraestructura social— generaron problemas para el cumplimiento de sus principales objetivos y líneas de intervención.

Rol de los núcleos ejecutores¹³

Por otro lado, también se encontraron aspectos cuya continuidad resultaba necesaria. Por ejemplo, los núcleos ejecutores, como marca distintiva del modelo de intervención de Foncodes, son muy valorados por la población y las autoridades locales. La figura es pertinente y contribuye al proceso de descentralización, pues promueve la formación de recursos humanos locales, alienta las relaciones interinstitucionales locales y regionales, y facilita la participación de los gobiernos locales en actividades económicas y productivas para ampliar o replicar las propuestas.

Rol de Foncodes en la promoción de servicios básicos

En la actualidad, los volúmenes de inversión sectorial —Educación, Salud, Saneamiento— son considerablemente altos, por lo que la inversión que podría hacer Foncodes en estas materias es poco

¹³ El Núcleo Ejecutor (NE) es una institución de la comunidad organizada que participa en la gestión de un proyecto o actividad para el desarrollo local. El NE ejecuta y vigila el buen uso de los recursos que recibe, para lo cual ejerce derechos y obligaciones, y asume un rol protagónico en la toma de decisiones. Goza de capacidad y personería jurídica de derecho privado para contratar e intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la gestión del proyecto. El NE está representado por la presidenta o presidente, la secretaria o secretario, la tesorera o tesorero, y la o el fiscal, quien es asignado por la municipalidad.

significativa. Veinte años después de creado el programa, se hace necesario que este revise su rol como complemento de la inversión prevista por tales sectores y lo reoriente hacia otros en los que, por su propia naturaleza, podría tener mayor impacto.

Rol de Foncodes en la promoción de proyectos productivos

Desde el año 2001, si bien el programa logró mejorar las condiciones de producción, incrementar indirectamente el empleo familiar y promover la inclusión financiera de las personas involucradas, se identificó también que el eje que presentó avances más limitados fue la articulación con el mercado.

2.2.3. PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS-WAWA WASI

	El Programa Nacional Wawa Wasi se inició en el año 1993 como un proyecto piloto de atención integral a niñas y niños menores de 4 años de edad; estaba a cargo del Ministerio de Educación y contaba con el aporte técnico y financiero de Unicef. Fue creado como programa en 1997 y adscrito en 1998 al entonces Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (Promudeh), y posteriormente al MIMDES.
Descripción del Programa	Las prestaciones del programa se realizaban a través de dos modalidades de servicios: los wawa wasi o centros de cuidado diurno, que funcionaban bajo un modelo de cogestión Estado-comunidad y en los que se promovía el voluntariado comunal organizado; y en un número muy reducido, los qatari wawa, que buscaban fortalecer las capacidades de crianza infantil en las familias y las comunidades de las zonas altoandinas y amazónicas a través de diversas estrategias que respondieran el contexto sociocultural, entre estas talleres, encuentros, consejerías, etcétera.
Objetivo	Generar y promover condiciones favorables para el desarrollo integral de niñas y niños menores de 48 meses de edad, en situación de pobreza y extrema pobreza.
Población objetivo	Niñas y niños menores de 48 meses, particularmente aquellas y aquellos en situación de riesgo y vulnerabilidad.
Número de personas usuarias	53 000 niños y niñas.
Cobertura geográfica	Nacional.

Resumen de la problemática:

El cuidado diurno es visto únicamente como un espacio de cuidado y alimentación

De acuerdo con diversos estudios¹⁴, el objetivo del programa, asociado al desarrollo integral de la niña y el niño, era poco comprendido por la comunidad en general. Así, el programa era visto como un espacio de cuidado y alimentación durante las horas en las que la madre, el padre o las y los familiares encargados de la niña o el niño se encontraban trabajando.

Problemática de las madres cuidadoras

Las madres cuidadoras, por su parte, tenían una alta rotación en el programa. Además, aunque en el año 2002 la mayoría (78,9%) recibió al menos una capacitación en temas de salud, alimentación y nutrición, no sucedió lo mismo respecto del desarrollo psicomotor y el aprendizaje temprano de niños y niñas (Cuánto 2003).

Insuficiente promoción de una cultura de crianza

Aunque diversos estudios evidencian que las consejerías nutricionales a cargo de educadoras y educadores comunitarios (acompañamiento familiar) reducen la desnutrición (crónica y global) y tienen efecto en el crecimiento físico (peso y talla) de niños y niñas de 4 a 12 meses de edad, el programa no consiguió incorporar en la práctica este componente de acompañamiento familiar¹⁵. Por lo señalado, las madres y los padres no estaban comprometidos con la cultura de crianza que se impartía en los wawa wasis y, por ende, la promoción de las buenas prácticas de crianza en el hogar era uno de los aspectos más débiles del programa.

Limitaciones en la focalización

El programa atendía tradicionalmente a hogares pobres; sin embargo, existen evidencias de que no estaba orientándose a las zonas de extrema pobreza. De acuerdo con el Instituto Cuánto, el 20,9% de hogares no estaban adecuadamente focalizados en términos de pobreza y de grupos etarios de niñas y niños. Arroyo, Reátegui y Gomero (2004), por su parte, muestran que solo el 38,4% de hogares pertenecían a zonas de extrema pobreza.

¹⁴ Véase Cueto y otros (2009). En este texto se menciona que tanto las personas integrantes de la comunidad como las del propio equipo del programa piensan más en la madre que trabaja que en la niña o el niño usuario del programa. Esto significa que las madres y los padres no tienen mayores expectativas respecto a los servicios que brinda el programa a sus hijas e/o hijos; su mayor preocupación es que los cuiden y alimenten mientras ellos trabajan.

¹⁵ Solo el 34% de las madres y los padres recibieron alguna capacitación durante los 12 meses anteriores a la encuesta aplicada por el Instituto Cuánto y únicamente el 23% recibieron algún tipo de consejería.

2.2.4. PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS PORRES-JUNTOS

Descripción del Programa	Fue creado en abril de 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM y modificado por el Decreto Supremo N° 062-2005-PCM, con la finalidad de ejecutar transferencias monetarias directas equivalentes a S/. 100 mensuales a los hogares pobres, condicionadas al cumplimiento de compromisos respecto de la salud, nutrición, educación e identidad de sus integrantes. Las condiciones eran verificadas por las y los gestores locales.
Objetivo	Generar capital humano en hogares en pobreza, en corresponsabilidad Estado-hogar, mediante la entrega de incentivos para el acceso y el uso de servicios de salud-nutrición y educación, así como la mejora de la capacidad de consumo.
Población objetivo	Hogares en situación de pobreza que tienen entre sus miembros a niñas y/o niños menores de 14 años de edad y/o a mujeres gestantes.
Número de hogares usuarios	En diciembre de 2011, se atendía a más de 474 000 hogares.
Cobertura geográfica	En diciembre de 2011, se atendía 14 departamentos.

Resumen de la problemática:

Dificultades para el cumplimiento de corresponsabilidades

Como se ha mencionado, Juntos incentiva el acceso a los servicios de educación, salud y nutrición mediante una transferencia monetaria. Para recibirla, los hogares deben cumplir con sus corresponsabilidades en educación —las niñas y niños deben asistir a la escuela— y en salud-nutrición —las gestantes realizan sus controles prenatales, y las niñas y niños asisten a sus controles CRED—.

El cumplimiento de las corresponsabilidades, sin embargo, se ve afectado por factores que exceden el ámbito de intervención del programa. Por ejemplo, aunque las niñas y niños de 6 a 14 años de edad deben asistir como mínimo al 85% de las clases, en muchos distritos la distancia entre el centro poblado y la institución educativa supera los 50 kilómetros¹⁶. De igual manera, en lo que respecta a la oferta de servicios de salud, cuya cobertura y calidad es insuficiente, resulta difícil que las y los usuarios acudan mensualmente a los establecimientos —que además cuentan con un número limitado de personal—, dada la distancia y las dificultades de acceso.

¹⁶ Según la Enaho, es la distancia geográfica, justamente, el factor que determina el 7,9% de la inasistencia escolar en niños y niñas de 6 a 11 años de edad (Arcia 2009: 10)

A pesar de las citadas restricciones, las evidencias sugieren impactos positivos del programa (véase Vaquis y Perova 2011). En cuanto al uso de servicios de salud, por ejemplo, las estimaciones sugieren que el 69% de niñas y niños de hogares beneficiarios habría recibido controles de salud durante los últimos tres meses anteriores a la entrevista. Por otro lado, se observó un incremento considerable en la probabilidad de que una niña o niño beneficiario asista a la escuela, con la condición de estar matriculado. Sin embargo, en 2009 solo se matricularon el 80% de niñas y niños en edad escolar de las familias del programa Juntos. Ello sugiere que el sistema de verificación de cumplimiento de condicionalidades podría ser mejorado.

Inconvenientes en los mecanismos de verificación de corresponsabilidades

Esta tarea, a cargo de las y los entonces promotores sociales del programa¹⁷, consiste en la comprobación de que las condiciones exigidas para la transferencia monetaria estén siendo cumplidas por los hogares usuarios. Sin embargo, tal verificación comprendía mecanismos engorrosos y largos, relacionados con las limitaciones del propio procedimiento, con los recursos y sistemas de información, y con el rol y la carga de trabajo de las y los promotores sociales del programa.

Otra dificultad asociada al mismo tema es la duplicidad de funciones entre la o el promotor social de Juntos y la o el asistente educativo. Mediante el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa del Ministerio de Educación, la o el asistente educativo recoge información que, al mismo tiempo, recopilan las y los promotores a través de la Intranet del programa —específicamente, la información referida a asistencia escolar— en alrededor del 70% de instituciones educativas (Cruz Fano 2009).

Obstáculos en el sistema de pagaduría

Aun cuando la intervención de Juntos ha presentado un avance importante, con frecuencia la intención de desarrollar el vínculo entre la población más pobre con el sistema bancario formal ha obtenido un resultado bastante precario: la información sobre temas financieros que manejan las usuarias del programa es muy limitada, y su interacción con el sistema financiero es prácticamente inexistente¹⁸. El contar con una cuenta bancaria no implica que tengan un ahorro monetario, entre otros.

La pagaduría de las transferencias monetarias de Juntos está a cargo del Banco de la Nación. El pago se realiza en las agencias del banco, donde las haya, así como a través de otras entidades financieras en virtud de convenios celebrados con el banco o mediante empresas transportadoras. Si bien el uso de cuentas

¹⁷ Una vez adscrito el programa al MIDIS, los y las promotores de Juntos se convirtieron en «gestores y gestoras locales».

¹⁸ Una encuesta de línea de base entre las familias usuarias de Juntos, realizada en 2010, determinó que, de una muestra de más de 1800 representantes de familias usuarias, menos del 1% sabían lo que era un estado de cuenta o una tasa de interés, y menos del 50% sabían que contaban con una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación (Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011).

bancarias permite que las personas usuarias de los programas accedan a los beneficios monetarios, el mecanismo no resulta suficiente para lograr su bancarización ni para ampliar la oferta de instrumentos y servicios financieros a su alcance. En el caso de los pagos a través de empresas transportadoras, el uso de estas modalidades frecuentemente implica que tanto el programa como las personas usuarias enfrenten altos costos para la entrega-recepción de la transferencia.

Sobre el egreso

Cuando el programa fue adscrito al MIDIS, estaba pendiente implementar un mecanismo de graduación (egreso) de las familias usuarias, concebido inicialmente como salida sostenible de la situación de pobreza, independientemente del tiempo durante el cual estas hubiesen recibido sus beneficios.

2.2.5. PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA ALIMENTARIA (PRONAA)

	El Pronaa fue creado en el año 1992 sobre la base de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y el Programa de Asistencia Directa (PAD), cuya naturaleza era la de una institución pública descentralizada del sector PCM. Desde su creación, el Pronaa ha estado adscrito a diversos sectores, como la PCM, el Promudeh, el MIMDES y al MIDIS desde enero de 2012.
Descripción del Programa	Al momento de su adscripción al MIDIS, el Pronaa estaba a cargo de dos programas: el Programa Integral de Nutrición (PIN), dirigido a la población infantil, preescolar y escolar; y el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), que estaba en proceso de descentralización a las municipalidades provinciales desde 2004. Adicionalmente, mediante el Decreto de Urgencia Nº 015-2010, se encargó al Pronaa la provisión de alimentos en casos de emergencia de gran magnitud.
Objetivo	Prevenir la malnutrición de niñas y niños hasta los 12 años de edad, priorizando a las y los menores de 36 meses en situación de vulnerabilidad nutricional.
Población objetivo	 El PIN tiene dos subcomponentes: El PIN Infantil, cuya población objetivo son las niñas y niños de 6 a 36 meses de edad, las mujeres gestantes y las madres que dan de lactar. El PIN Escolar, cuya población objetivo son las niñas y niños en edad preescolar, de 3 a 6 años de edad, y escolar, de 6 a 12 años de edad. En el año 2011 las personas usuarias sumaron 3 854 444 (MIDIS 2012h).

Población objetivo	El PCA está dirigido a niñas, niños, adolescentes, personas con TBC, personas adultas mayores y personas con discapacidad, en abandono o víctimas de violencia familiar o política. Las personas usuarias son miembros de comedores populares de 30 distritos de Lima Metropolitana; en el resto del país, el PCA fue transferido a 194 municipalidades provinciales, en el marco del proceso de descentralización. Se brinda también apoyo a familias damnificadas por emergencias declaradas como tales mediante Decreto Supremo.
Cobertura geográfica	Todo el país.

Resumen de la problemática:

Dificultades en la gestión del programa

El Pronaa priorizó los medios antes que los objetivos, pues dio énfasis a la operación logística —procesos de adquisición, almacenamiento y distribución de alimentos— sin tomar en cuenta los gustos regionales de niñas y niños, la diversificación de los productos y el seguimiento a la aceptabilidad de los productos entregados (Soltau y Sanz 2008).

A su vez, el programa carecía de metas respecto a las actividades, los componentes y los resultados, lo que impidió que pudiera ser gestionado y evaluado en función de sus resultados. Tampoco se consiguió garantizar que los alimentos distribuidos fueran adecuadamente consumidos ni articular el componente educativo con el alimentario.

Otra arista importante de la problemática hallada en el Pronaa fue la relacionada con los múltiples objetivos que perseguía y con su normativa, algunas veces inconsistente, lo cual complejizaba la gestión. Un ejemplo de ello es la norma para las compras de alimentos —Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, publicada el 21 de junio de 2002—, cuya prioridad es asegurar que dichas compras promuevan la producción local, a pesar de que el mayor costo de estos alimentos atenta contra los objetivos nutricionales del programa (Soltau y Sanz 2008).

Problemas de focalización y subcobertura

Se evidenció que los servicios del PIN Infantil, a través del cual se entregaba papilla, no alcanzaban a cubrir a la población que más necesitaba el aporte nutricional (Díaz 2012), como indican los siguientes datos:

 Solo el 16% de las niñas y niños menores de 3 años de edad en situación de pobreza recibían el servicio.

- La tasa de filtración del consumo de papilla en 2010 fue de 30% a nivel nacional. En las áreas urbanas llegó al 46% (Enaho-Endes 2010) y en el área rural, a 28%.
- Se entregaba papilla a la población que presentaba menor riesgo de desnutrición crónica.
- Se atendía a las personas usuarias solo si ellas se acercaban a los establecimientos de salud, con lo cual se excluía sistemáticamente a la población que no tenía acceso a estos servicios o cuyo acceso era limitado.

Efectos limitados sobre la nutrición de los usuarios y usuarias

Por un lado, la encuesta Endes (2010) evidencia que el consumo efectivo de la papilla en la población objetivo del PIN era de 52%, y aún menor en zonas rurales. Lo que consume efectivamente cada niño o niña menor de 3 años de edad es inferior a la cantidad por persona beneficiaria que reciben los establecimientos de salud, porque las madres de familia suelen repartir el contenido de la canasta entre los diferentes integrantes de su hogar. El consumo estaba relacionado directamente con un mayor nivel educativo de las madres, el ámbito de residencia urbano y la no afiliación al SIS.

Por otro lado, hay estudios que muestran que solo una proporción de las niñas y los niños cubrieron sus requerimientos totales de energía¹⁹. El mayor aporte nutricional proviene de los alimentos del hogar y la contribución de la canasta del PIN es mínima (Gutiérrez y otros 2010).

Dificultades en la gestión descentralizada del PCA

El Pronaa administraba el PCA en las municipalidades de Lima Metropolitana, puesto que, en el marco de la descentralización, en el resto del país el programa ya había sido transferido a las municipalidades provinciales.

La suscripción de convenios de gestión con los gobiernos locales era utilizada como un requisito para la asignación de recursos y no como una estrategia de gestión. Esto, a su vez, demoraba la transferencia de recursos y la ejecución de las actividades programadas. Además, el Pronaa se centraba en la verificación y asistencia en la compra de alimentos, y no en la capacitación, supervisión y gestión del programa.

Inadecuada respuesta a emergencias

Se identificó que la respuesta a las emergencias no era planificada y que más bien el programa proveía los alimentos de su stock disponible. Por ello, no siempre se atendía la emergencia con productos adecuados.

¹⁹ En el grupo de niñas y niños de 6 a 11 meses de edad, el 71% cubrieron sus requerimientos totales de energía; en el de 12 a 23 meses de edad, el 52%; y en el de 24 a 36 meses de edad, solo el 32% (Gutiérrez y otros 2010).

CUADRO 2										
Resumen de los programas sociales adscritos al MIDIS hasta diciembre de 2011										
Programa	Objetivo	Población objetivo	Población usuaria (número)	Cobertura geográfica	Problemática encontrada					
Pensión 65	Dotar de un ingreso periódico que ate- núe la vulnerabilidad social de las personas adultas mayores de 65 años que viven en situación de extrema pobreza, con la finalidad de mejorar su calidad de vida.	Personas mayores de 65 años que vi- ven en situación de pobreza extrema y que no perciben otra pensión, ni pública ni privada, ni beneficios de otros programas sociales, a excepción del SIS y el Pronama.	41 000 personas, aproximadamente.	14 departamentos del país	 Desinformación sobre el programa. Dificultades en el proceso de afiliación. Ausencia de servicios sociales para las personas adultas mayores. Obstáculos en los mecanismos de pagaduría. Cobertura insuficiente por limitaciones en los criterios de focalización. Dificultades en los procesos de verificación de supervivencia. 					
Foncodes	Reducir el déficit de infraestructura e incrementar las capacidades productivas y de gestión de proyectos de la población en situación de pobreza.	Distritos rurales pobres a nivel nacional.		Nacional	 - Múltiples encargos del programa. - Rol de Foncodes en la construcción de obras de infraestructura social. - Rol de Foncodes en la promoción de proyectos productivos. 					
Wawa Wasi-Cuna Más	Generar y promover condiciones favorables para el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 48 meses de edad en situación de pobreza y extrema pobreza.	Niñas y niños me- nores de 4 años de edad, particularmen- te aquellos en situa- ción de riesgo y vul- nerabilidad.	53 000 niños y niñas.	Nacional	 Percepción del cuidado diurno como un espacio únicamente de cuidado y alimentación. Alta rotación de las madres cuidadoras del programa. Insuficiente capacitación a las madres cuidadoras respecto a temas relacionados con el desarrollo infantil temprano. Insuficiente promoción de la cultura de crianza en el hogar. Limitaciones en la focalización. 					

CUADRO 2										
Resumen de los programas sociales adscritos al MIDIS hasta diciembre de 2011										
Programa	Objetivo	Población objetivo	Población usuaria (número)	Cobertura geográfica	Problemática encontrada					
Juntos	Generar capital humano en hogares en pobreza, en corresponsabilidad Estado-hogar, mediante la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud-nutrición y educación, así como mejorar la capacidad de consumo.	Hogares en situación de pobreza que tienen entre sus miembros a niñas y niños menores de 14 años de edad y/o a mujeres gestantes.	Más de 474 000 hogares.	14 departa- mentos del país	 Dificultades para el cumplimiento de condicionalidades. Inconvenientes en los mecanismos de verificación de corresponsabilidades. Obstáculos en el sistema de pagaduría. Ausencia de una estrategia de egreso. 					
Pronaa	Prevenir la malnutrición de niñas y niños hasta los 12 años de edad, priorizando a aquellos menores de 3 años de edad en situación de vulnerabilidad nutricional.	 PIN: Niñas y niños de 6 a 36 meses de edad, mujeres gestantes y madres que dan de lactar. Niñas y niños en edad preescolar de 3 a 6 años de edad, y en edad escolar de 6 a 12 años de edad. PCA: Niñas, niños, adolescentes, personas con TBC, personas adultas mayores y personas con discapacidad, en situación de abandono, o víctimas de violencia familiar o política. Apoyo a emergencias: Familias damnificadas por emergencias declaradas como tales mediante decreto supremo. 	PIN: 3 854 444 personas usuarias PCA: Personas usuarias de 30 co- medores de Lima Metropolitana	Nacional	 Dificultades en la gestión del programa. Problemas de focalización y subcobertura. Efectos limitados sobre la nutrición de las personas usuarias. Dificultades en la gestión descentralizada del PCA. Inadecuada respuesta a las emergencias. 					

CAPÍTULO 3

IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES EN LOS PROCESOS DE REDISEÑO Y REORGANIZACIÓN: PRINCIPALES CAMBIOS HASTA DICIEMBRE DE 2012

CAPÍTULO 3. IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES EN LOS PROCESOS DE REDISEÑO Y REORGANIZACIÓN: PRINCIPALES CAMBIOS HASTA DICIEMBRE DE 2012

Desde que los programas sociales fueron declarados en evaluación y reorganización hasta diciembre de 2012, el MIDIS inició la implementación de las recomendaciones de corto plazo plasmadas en el *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales*²⁰. En este capítulo se detallan los avances en el cumplimiento de las referidas recomendaciones de corto plazo, tanto en lo que se refiere a los temas transversales como a los específicos de cada programa.

3.1. PRINCIPALES CAMBIOS EN ASPECTOS TRANSVERSALES IMPLEMENTADOS HASTA DICIEMBRE DE 2012

a. Diseño programático

Considerando el diagnóstico previamente presentado, se buscó estandarizar y uniformar los lineamientos de gestión de los programas (MIDIS 2012a, 2012b, 2012c, 2012d y 2012e). Los cambios que se produjeron en este aspecto están relacionados con las siguientes recomendaciones a corto plazo:

- Aprobar los lineamientos y definiciones de cada uno de los programas sociales adscritos al MIDIS en los temas de su competencia. La Dirección de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales del MIDIS elaboró una propuesta de lineamientos que establecen medidas para promover la incorporación de los objetivos del MIDIS en los programas, la orientación a resultados, la planificación operativa basada en eficiencia, entre otros. Los referidos lineamientos requieren ser consensuados.
- Diseñar y aprobar los lineamientos de seguimiento y evaluación de los programas sociales publicados en octubre de 2012 en el documento *Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del MIDIS*, a través de la Resolución Ministerial Nº 192-2012-MIDIS.

b. Focalización

El cambio principal consistió en contar con lineamientos técnicos para mejorar la calidad de la información recogida por el Sisfoh relativa a la condición socioeconómica de los hogares. Dicha información permite definir a la población potencialmente beneficiaria de los programas sociales. Para ello, se

²⁰ Aprobado por el Decreto Supremo № 010-2012-MIDIS, Decreto Supremo que declara concluidos los procesos a que se refiere el Decreto Supremo № 002-2012-MIDIS, del 5 de julio de 2012.

emitió la Resolución Ministerial Nº 143-2012-MIDIS, «Lineamientos técnicos para el empadronamiento complementario orientado a la construcción del Padrón General de Hogares en el marco del Sisfoh». Además, la Dirección General de Gestión de Usuarios presentó al Viceministerio de Políticas y Estrategias Sociales una propuesta de lineamientos de focalización que contiene las definiciones de focalización y establece las responsabilidades, la rectoría, la organización de los instrumentos de focalización, las reglas operativas, entre otros aspectos.

c. Orientación a resultados

En el primer semestre de 2012, tres de los cinco programas adscritos al MIDIS elaboraron y presentaron al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sus programas presupuestales para el año 2013. A continuación, se describen los avances logrados por cada programa.

- i) Pensión 65: Dado que se trata un programa nuevo, ha sido la primera vez que se elaboró un programa presupuestal. Además de orientarse hacia una gestión por resultados, se ha definido con claridad el problema que el programa busca resolver, la población objetivo, el resultado específico que se espera lograr y las estrategias de intervención.
- ii) Cuna Más: El programa tiene dos modalidades: Cuidado Diurno, dirigido a niñas y niños mayores de 6 meses y menores de 36 meses; y Acompañamiento a Familias, para niñas y niños menores de 36 meses. En mayo de 2012, se presentó el programa presupuestal del segundo componente precisando el problema, la población objetivo, el resultado específico y las estrategias de intervención.
- iii) Juntos: Es el segundo año consecutivo en que el programa elaboró y presentó su programa presupuestal al MEF.

d. Articulación y sinergias

La Dirección de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales, está revisando una propuesta de lineamientos de articulación con enfoque territorial, cuyo objetivo es fortalecer la articulación de los programas sociales mediante un enfoque territorial que genere sinergias, economías de escala y complementariedad; de este modo se busca lograr la eficiencia y eficacia de las intervenciones sociales, en estrecha corresponsabilidad con los distintos sectores y niveles de gobierno. Esta propuesta promueve la complementariedad de los programas en el logro de resultados, la generación de sinergias entre programas sociales y organizaciones tanto de la sociedad civil como del sector privado, la inclusión de los enfoques de género e interculturalidad, el impulso a mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

La propuesta se formula en el marco de la necesidad de articular territorialmente a los programas sociales que establezcan entre sus objetivos el alivio de la pobreza con los programas orientados a la generación de oportunidades e ingresos autónomos. Esto permitirá que las personas usuarias de los programas sociales de alivio temporal del MIDIS egresen de su situación de pobreza una vez que sus hogares generen —de manera autónoma y sostenible— ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

Para ello, a corto plazo se han realizado las siguientes acciones:

- Elaborar los «Lineamientos para el diseño e implementación de la estrategia de egreso para los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social», considerando criterios como la eficacia y la eficiencia, el desarrollo de oportunidades, la articulación, la sostenibilidad, la atención a la variabilidad de las condiciones de elegibilidad de las personas usuarias, las variantes en el comportamiento de las personas usuarias, así como la gradualidad, el seguimiento y la reincorporación de las personas usuarias. Estos lineamientos fueron aprobados a través de la Resolución Ministerial Nº 224-2012-MIDIS, de fecha 29 de noviembre de 2012.
- Aprobar lineamientos de inclusión financiera que orienten las intervenciones que permitan la
 generación de capacidades financieras y el acceso de la población en situación de vulnerabilidad a
 servicios de calidad provistos por el sistema financiero formal. En diciembre de 2012, la Dirección
 General de Calidad de las Prestaciones Sociales consolidó la propuesta con 10 lineamientos de
 inclusión financiera, los cuales desarrollan conceptos centrales y establecen la orientación del
 MIDIS en favor de la población en proceso de inclusión.
- Complementariamente, se diseñaron pilotos relativos a diferentes áreas de inclusión financiera: educación financiera, inclusión de nuevos mecanismos de pago y tecnología para pagaduría, densificación de puntos de pago para promover entre las personas usuarias la utilización de tarjetas de débito, entre otros.
- Además, se está diseñando una estrategia de inclusión financiera para que las personas usuarias adquieran las capacidades que les permitan utilizar servicios e instrumentos financieros de calidad y puedan decidir sobre el uso que les darán, asumiendo que estos se encuentran disponibles y se adaptan a sus necesidades.
- El MIDIS inició una propuesta de implementación de enlaces en el territorio, con el fin de emprender un proceso de coordinación entre todos los programas sociales a su cargo que están presentes en determinada zona. El *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas*

sociales, recomendó iniciar el proceso en 5 departamentos; hacia fines de 2012, el MIDIS contaba con enlaces en 20 departamentos, incluyendo una zona especial en el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Cada enlace es una persona que depende directamente de la Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales, y asume responsabilidades de representación del MIDIS en el territorio, así como de articulación entre los programas sociales.

e. Orientación y atención a las personas usuarias

El Sistema de Orientación y Atención de Reclamos (Orienta MIDIS) consiste en un conjunto de acciones dirigidas a establecer estándares esenciales para la atención a las personas usuarias en los programas sociales del MIDIS, y construir una red de coordinación que facilite la articulación entre dichos programas, a través de la cual se brinde atención de calidad al público usuario.

Hasta diciembre de 2012, se contaba con el diseño culminado y todos los procesos de capacitación realizados. Además, se habían redactado todos los documentos normativos necesarios para el funcionamiento del sistema. Así, se inició la implementación de pilotos en las sedes centrales de los programas y en las unidades territoriales de Apurímac, Piura y San Martín.

La implementación del proyecto piloto de ventanilla única se desarrolló como un componente adicional del sistema Orienta MIDIS. Así, en alianza con las municipalidades provinciales, se instalaron en cuatro zonas: Ayabaca y Huancabamba en Piura, Grau en Apurímac y Lamas en San Martín.

f. Gobernanza y estructura organizacional

El principal cambio a favor de uniformar y estandarizar la configuración de los programas sociales se realizó sobre la base de la normativa aplicable a los sistemas administrativos del Estado²¹ y respondiendo a los objetivos del MIDIS: se estableció un modelo de estructura funcional estándar que incorpora criterios de racionalización y flexibilidad para la ejecución de las prestaciones sociales; asimismo, se incluyó una denominación común para las unidades de apoyo y asesoramiento, y, cuando corresponda, también para las unidades técnicas. Para ello, se emitió la Resolución Ministerial N° 108-2012-MIDIS, del 2 de julio de 2012, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Manual de Operaciones de los Programas Sociales del MIDIS. En estos lineamientos se incluye un modelo de organigrama para los programas sociales (véase la figura 1).

²¹ Los lineamientos propuestos se sustentan en el ordenamiento vigente aplicable respecto a organización del Estado, y responden específicamente a la naturaleza de los programas sociales definida en la LOPE. Asimismo, se sustentan la propuesta la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y los artículos 4° y 36° del Decreto Supremo N° 043- 2006-PCM, que aprueba los lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones por parte de las entidades de la administración pública.

Hasta octubre de 2012, todos los programas contaban con MOP aprobados en el marco de estos lineamientos 22 .

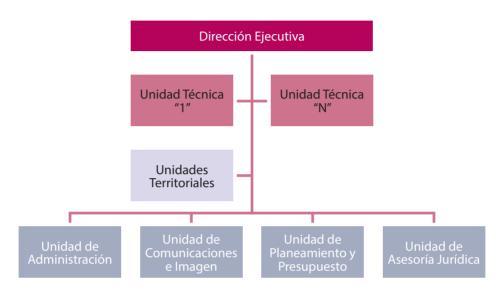


Figura 1. Modelo de organigrama para los programas sociales

Fuente: Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales (MIDIS 2012h).

En forma adicional, se planteó la necesidad de crear una instancia de vigilancia de los programas sociales, conformada fundamentalmente por miembros de la sociedad civil, la cual deberá ser implementada de manera progresiva. Esta instancia se encargará de proponer instrumentos de participación y vigilancia activa de las personas usuarias, para garantizar la transparencia en el cumplimiento de los objetivos de los programas.

En efecto, considerando el aporte de la participación de la sociedad civil como mecanismo que facilita la rendición de cuentas y el control ciudadano, se ha continuado el esfuerzo iniciado por el programa Juntos —que contaba con personas veedoras voluntarias en 14 departamentos— y se ha creado una instancia de vigilancia del cumplimiento de los objetivos de los programas sociales y de la calidad de sus prestaciones. Este **Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana**, creado mediante la Resolución Ministerial Nº 205-2012-MIDIS, del 19 de noviembre de 2012, ha iniciado sus funciones con los programas Juntos y Pensión 65.

²² Las normas por programa son las siguientes: Pensión 65 (Resolución Ministerial Nº 177-2012-MIDIS), Cuna Más (Resolución Ministerial Nº 175-2012-MIDIS), Juntos (Resolución Ministerial Nº 176-2012-MIDIS), Foncodes (Resolución Ministerial N° 178-2012-MIDIS) y Qali Warma (Resolución Ministerial Nº 174-2012-MIDIS).

3.2. PRINCIPALES CAMBIOS IMPLEMENTADOS POR CADA PROGRAMA

3.2.1. Pensión 65

a. Cambios en el diseño programático del programa social

Como se mencionó previamente, siendo un programa nuevo que se basaba en el programa Gratitud y dadas las dificultades encontradas en la fase de evaluación, se vio por conveniente revisar su diseño. Se implementaron varias mejoras en sus procesos, las cuales se presentan en el siguiente apartado.

b. Implementación del rediseño

i) Cobertura

 Ampliación de la cobertura territorial del programa mediante la emisión de los decretos supremos correspondientes

El programa amplió el ámbito geográfico de Pensión 65 a todo el territorio nacional.
El diagnóstico puso en evidencia que los criterios de focalización geográfica
estaban restringiendo innecesariamente la posibilidad de que las personas adultas mayores —a
partir de 65 años de edad— en situación de extrema pobreza, de
diversas zonas del país, pudieran acceder a los beneficios del

programa.

Se elaboró una propuesta de modificación de diversos artículos de la norma de creación²³ del programa, para adoptar de manera exclusiva los criterios de focalización que establece el Sisfoh, como base para la determinación de potenciales personas usuarias. Dicha propuesta fue aprobada²⁴ y ello hizo posible una primera ampliación del ámbito geográfico de intervención del programa.

²⁴ Decreto Supremo Nº 006-2012-MIDIS, publicado el 6 de mayo de 2012.



²³ Decreto Supremo Nº 081-2011-PCM, publicado el 19 de octubre de 2011.

Adicionalmente, en julio de 2012 se aprobó la ampliación de la cobertura territorial del programa²⁵ a 10 departamentos adicionales a los 14 que ya se cubrían. A su vez, se estableció una nueva excepción de incompatibilidad para que las personas sean usuarias del programa: ser usuario o usuaria de los programas de asistencia alimentaria que atienden a mujeres y hombres adultos mayores de 65 años de edad y de los programas de reparaciones²⁶. Esta excepción se sumaba a la de ser persona usuaria del SIS y del Pronama (MIDIS 2012g).



ii) Cambios en los procesos

- Elaboración de la propuesta de verificación de supervivencia según una evaluación de alternativas costo-eficientes, conforme con el Decreto Supremo Nº 006-2012-MIDIS
 - El programa cuenta con un instructivo de verificación de supervivencia²⁷ desarrollado a partir de un análisis de alternativas costo-eficientes para la implementación de dicho procedimiento.
- Desarrollo de la propuesta para la identificación de saberes tradicionales, en coordinación con el Ministerio de Cultura
 - Se han desarrollado pilotos de revaloración de saberes tradicionales, que consisten en la identificación y difusión de saberes ancestrales como prácticas agrícolas, medicina tradicional, tradiciones orales, entre otros. Se inició en el Cusco y se planteó ampliarlo a otros departamentos en el año 2013.
- Ampliación de la colaboración con el Ministerio de Salud en el marco del convenio suscrito con dicho sector
 - Pensión 65, tiene actualmente un convenio con el Ministerio de Salud y el SIS para brindar atenciones integrales de salud a las personas adultas mayores usuarias del programa, mediante campañas de salud a nivel nacional realizadas en coordinación con las Direcciones Regionales de Salud (Diresa) y las Direcciones de Salud (DISA) a través de las redes locales de Salud.
- Mejoras en los procesos de pagaduría

²⁵ Decreto Supremo Nº 009-2012-MIDIS, publicado el 6 de julio de 2012.

²⁶ A los que hace referencia la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR); su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS y demás disposiciones modificatorias.

²⁷ Aprobado mediante Resolución Directoral Nº 030-2012-MIDIS/P65-DE, de fecha 16 de agosto de 2012.

De acuerdo con las modificaciones en la norma de creación del programa efectuadas durante el año 2012²⁸, Pensión 65 está habilitado para desarrollar pilotos que le permitan mejorar la calidad de los servicios que brinda. En este marco, el programa está coordinando con la Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales el desarrollo de las acciones preliminares para el diseño e implementación del piloto de innovaciones tecnológicas en pagaduría.

Se ha establecido que, adicionalmente a la apertura de cuentas individuales de las personas usuarias por parte del Banco de la Nación, el programa podrá autorizar el empleo de cuentas nominadas u otros mecanismos para la entrega de la subvención económica que otorga. A su vez, se están evaluando las zonas en las cuales se podría implementar el piloto.

Asimismo, el sector gestionó la suscripción de un convenio marco de colaboración con el Ministerio de Defensa para el pago de transferencias en zonas de difícil acceso.

• Elaboración de una propuesta de trabajo con gobiernos locales para desarrollar la afiliacióndesafiliación, de acuerdo con lo establecido por el Decreto Supremo Nº 006-2012-MIDIS

Se han desarrollado y aprobado instructivos de afiliación y desafiliación de personas usuarias del programa (véase la Resolución Directoral Nº 030-2012-MIDIS/P65-DE).

Adicionalmente, el programa ha desarrollado un Plan de Fortalecimiento de Capacidades de Gobiernos Locales a través del cual se ha llegado a más de 1,000 gobiernos locales a nivel nacional. Dicho plan considera el desarrollo de talleres en los cuales se brinda información acerca de los procesos operativos del programa y el rol que cumplen en estos los gobiernos locales.

c. Levantamiento de líneas de base

Inicio del diseño de la línea de base de Pensión 65

El diseño de la línea de base fue elaborado en coordinación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas Sociales del MIDIS.

Los instrumentos de recolección de información fueron validados mediante una prueba piloto aplicada a una muestra de 120 personas de 4 departamentos —Cusco, La Libertad, Lima y

²⁸ Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, modificado por Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS.

Loreto—, entre el 11 y el 20 de octubre de 2012. Sobre esta base se realizaron cambios en el diseño de la encuesta. El trabajo de campo empezó el 16 de noviembre de 2012.

3.2.2. Foncodes

a. Cambios en el diseño programático del programa social

Como producto de la reorganización de los programas sociales a cargo del MIDIS, Foncodes revisó su actuación, sistematizó sus experiencias y lecciones aprendidas, y definió su nuevo rol con el objetivo de generar mayores oportunidades económicas para la población rural pobre²⁹. El cambio se producirá en cuatro niveles:

- Desarrollo de capacidades productivas y de gestión de pequeños emprendimientos
- Mayor acceso a infraestructura de carácter económico-productivo.
- Mayores ingresos autónomos monetarios y no monetarios para esta población.
- Mejora en la participación de los actores locales para aprovechar oportunidades.

El nuevo diseño de Foncodes contempla dos componentes de intervención:

- Desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos: fortalecimiento del capital humano y del capital social, y mejora de la dotación de activos productivos.
- Mejora de la inversión pública en infraestructura orientada a generar oportunidades económicas.

b. Implementación del rediseño

i) Cobertura

Foncodes es un programa social con cobertura a nivel nacional. Al interior de Foncodes siguen existiendo diferentes programas, cada uno con un margen de cobertura distinto. A continuación, se presentan estos programas; en todos los casos, se ha tomado como fuente la página web de Foncodes³⁰.

²⁹ El documento Rediseño institucional de Foncodes (Foncodes 2013) sistematiza los principales cambios asumidos por el programa.

³⁰ Disponible en http://www.foncodes.gob.pe/, que presenta información hasta junio de 2013.

- Programa municipal de atención a los servicios básicos: Es un programa que se lleva adelante con
 el cofinanciamiento de la cooperación alemana implementada por KFW y la participación de los
 gobiernos locales de los departamentos de Cajamarca y Lambayeque. Su propósito es el acceso
 a servicios de agua potable y saneamiento, y la formación de capital social mediante acciones de
 capacitación.
- *Mi Chacra Emprendedora*: Está dirigido a los hogares rurales en situación de pobreza de los centros poblados donde opera el programa Juntos.
- Ayni Raymi: Actúa en 300 distritos en condición de pobreza y pobreza extrema, y los proyectos se realizan mediante la modalidad de núcleo ejecutor.
- Programa de Apoyo Crediticio a la Pequeña y Microempresa: Dirigido a los microempresarios con discapacidad de los departamentos de La Libertad y Lambayeque. También está presente en otras zonas —Lima, Áncash, Piura y la Provincia Constitucional del Callao—, pero en menor proporción.
- Microcorredores económicos: Los 11 microcorredores socioeconómicos fueron Amazónico (Loreto), El Llaucano (Cajamarca), Huamanga (Ayacucho), Huancané-Putina (Puno), Huascarán (Huaraz), Kuélap (Amazonas), San Martín (región del mismo nombre), Sierra Lima (Lima), Sierra Piura (Piura), Tahuamanu (Puerto Maldonado) y Tayacaja (Junín y Huancavelica).

Abarcaron 151 distritos de 37 provincias en 12 regiones del

país.

En el nuevo diseño de Foncodes, su población objetivo se enfoca en «la población en situación de pobreza extrema en los distritos rurales pobres focalizados» (página web de Foncodes).

ii) Cambios en los procesos

 Concreción de la propuesta de incorporación del enfoque productivo y su articulación con otras intervenciones públicas orientadas hacia la población pobre de zonas rurales, con el objetivo de facilitar el desarrollo productivo de las personas usuarias.



En línea con el nuevo diseño, en diciembre del 2012 Foncodes había logrado planificar e implementar una experiencia piloto de acción articulada con el programa Juntos para el desarrollo de proyectos productivos, que se denominó Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay, y funcionó en los distritos de Chuschi y Vinchos, departamento de Ayacucho.

Sobre la base de dicho piloto se decidió ampliar el proyecto Haku Wiñay a nueve distritos de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco.

 Coordinaciones para modificar la Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a fin de incorporar, entre otras iniciativas, a Mi Chacra Emprendedora

Se desarrollaron reuniones de trabajo con funcionarios de la Dirección General de Políticas y Estrategias del MIDIS, con el fin de remitir una propuesta como sector a la Dirección General de Políticas de Inversiones del MEF. El propósito era dar a conocer los principales elementos que sustentan una intervención en proyectos de mejora de la capacidad productiva, en el marco de los lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión.

El MEF aprobó los contenidos mínimos específicos del estudio a nivel de perfil para sustentar una intervención en proyectos de inversión pública con el fin de mejorar la capacidad productiva; sin embargo, por las condiciones allí estipuladas los proyectos que implementa Foncodes en el marco de Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay no pueden aplicar a los citados lineamientos (MIDIS 2012f).

3.2.3. Cuna Más

a. Cambios en el diseño programático del programa social

El nuevo diseño del Programa Nacional Cuna Más tiene como objetivo mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional (Cuna Más 2013).

Se cuenta con dos modalidades de intervención:

Servicio de Cuidado Diurno

Planteado sobre la base de la experiencia de los *wawa wasis*, el programa brinda un servicio integral a niñas y niños de 6 a 36 meses de edad que viven en zonas urbanas y requieren la atención de sus necesidades básicas de salud, nutrición, cuidado y aprendizaje. El servicio se brinda en los centros infantiles de atención integral, cogestionados por el Estado y la comunidad.

• Servicio de Acompañamiento a Familias

Se trata de una nueva intervención dirigida a la población pobre que vive principalmente en zonas rurales. El programa desarrolla y fortalece los conocimientos, capacidades y prácticas adecuadas de cuidado y aprendizaje de las madres o cuidadores de las niñas y los niños, mediante visitas a hogares y sesiones grupales en los centros comunales u otros espacios acondicionados por el programa.

b. Implementación del rediseño

i) Cobertura

En la norma de creación de Cuna Más (Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS) se señala que se trata de un programa social focalizado.

A nivel nacional, mediante sus dos modalidades de intervención, Cuna Más ha intervenido en 331 distritos de las zonas urbanas y rurales en situación de pobreza y pobreza extrema.

ii) Cambios en los procesos

 Desarrollo de un piloto para el servicio de Acompañamiento a Familias

El piloto del servicio Acompañamiento a Familias, previsto para los departamentos de Ayacucho y Cajamarca, se inició en el segundo semestre del año 2012³¹.

³¹ De acuerdo con lo mencionado en los «Lineamientos técnicos de la propuesta piloto "Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más"» (aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2012-MIDIS/PNCM).



Previamente, se desarrollaron los lineamientos técnicos para orientar su implementación.

• Conclusión del diseño e inicio de la implementación de los instrumentos del componente de Acompañamiento a Familias del programa

Durante el primer semestre de 2012, el programa diseñó el modelo del servicio de Acompañamiento a Familias, el cual a la vez permitió elaborar la propuesta de Programa Presupuestal. Dicha propuesta incluyó, en uno de sus capítulos, el diseño de la intervención, el cual se efectúa en atención al diagnóstico desarrollado previamente y a la revisión de evidencias sobre intervenciones efectivas para promover el desarrollo infantil.

Los objetivos específicos de esta intervención son los siguientes:

- Desarrollar y/o fortalecer los conocimientos, las capacidades y las prácticas de cuidado y aprendizaje de madres, padres y/o personas cuidadoras de niñas y niños menores de 36 meses.
- Facilitar y promover experiencias de aprendizaje a través del juego, así como en los momentos de cuidado y situaciones cotidianas.
- Fortalecer el vínculo afectivo entre la madre, el padre y/o la persona cuidadora y la niña o el niño.
- Migración de centros en hogares familiares a centros acondicionados y equipados con el enfoque del programa, con los estándares establecidos por este

Para ello, previamente se avanzó en el diseño de la nueva propuesta del servicio de cuidado diurno, orientado a los principios y valores del Ministerio. En esa línea, se aprobó la directiva «Lineamientos técnicos para la implementación del piloto del Servicio de Cuidado Diurno, y para el equipamiento y mejoramiento de los servicios del Programa Nacional Cuna Más».

La primera acción orientada hacia esta línea consistió en identificar locales comunales en los ámbitos donde interviene el programa. Se identificaron preliminarmente una serie de locaciones adecuadas para instalar los servicios. Posteriormente, se inicio un trabajo de sensibilización, dirigido a las autoridades locales y comunales, con el fin de conseguir que esas infraestructuras sean cedidas para ponerlas al servicio de niñas y niños.

En diciembre de 2012, se contaba con 47 convenios de gestión suscritos con esa finalidad y se habían ejecutado 10, a los cuales han migrado 21 módulos de *wawa wasi*.

• Diseño del Plan de Formación dirigido a personas formadoras y cuidadoras que permita acreditar a las madres cuidadoras con la asistencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir)

A mediados de 2012, Cuna Más inició un acercamiento con Servir con la finalidad de generar un proceso de acreditación de las madres cuidadoras en el marco de los nuevos lineamientos del programa. Así, el programa proveyó a Servir de normas y lineamientos relacionados con los parámetros del servicio que deben ser brindados por las madres cuidadoras, y elaboró un documento ad hoc para facilitar la comprensión del concepto de acreditación de las madres cuidadoras.

En ese orden, y en concordancia con la nueva propuesta del servicio, se viene trabajando en la elaboración del mapa de competencias de las madres cuidadoras y en la determinación de su perfil.

Paralelamente, se ha iniciado un proceso para identificar a las entidades que podrían desarrollar la tarea de capacitar y acreditar las competencias de las madres cuidadoras. Se estima que dicho proceso durará aproximadamente ocho meses, dado el escaso tiempo libre que les deja a las cuidadoras su labor en los centros infantiles de atención integral.

• Desarrollo de un piloto para la modalidad de Cuidado Diurno

Se implementó el piloto del servicio de Cuidado Diurno para el equipamiento y mejoramiento de los servicios del programa. Ello ha permitido establecer los nuevos enfoques y las características del servicio de Cuidado Diurno del programa, en cuyo marco se deberán reorientar progresivamente los servicios de los *wawa wasis*.

c. Levantamiento de líneas de base

Durante el 2012, se realizaron los estudios previos requeridos para la implementación del estudio de línea de base en el año 2013. Este será llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INEI).

3.2.4. Juntos

a. Cambios en el diseño programático del programa social

Como parte del proceso de rediseño y reorganización, se modificó la norma de creación del programa Juntos³². Ello trajo consigo dos cambios fundamentales.

El primero es que se ha ampliado la población objetivo del programa. Así, el foco de atención ha pasado de los hogares con niñas y niños menores de 14 años de edad a los hogares con niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad o que aún no han culminado su educación secundaria. En esta definición se pone énfasis en que Juntos priorice las zonas rurales frente a las zonas urbanas.

Así, actualmente los usuarios de Juntos son los hogares en condición de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales, integrados por gestantes, niñas y niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años de edad, lo que ocurra primero.

El segundo cambio implementado por Juntos es el desarrollo de un nuevo componente, denominado «Orientación y acompañamiento a los hogares del programa», cuyo fin es garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la población usuaria y el cumplimiento de sus corresponsabilidades. El programa cuenta con el marco normativo, presupuestal y operativo para la puesta en marcha de esta estrategia de intervención. Así, este componente se insertó en el diseño del Programa Presupuestal —en el marco del Presupuesto por Resultados—, se incorporó en el MOP del programa y se desarrollaron documentos de trabajo que describen la forma de operación de este. Para iniciar las tareas operativas del componente indicado, se previó realizar, durante los dos primeros meses del año 2013, cinco talleres macrorregionales con gestores locales.

b. Implementación del rediseño

i) Cobertura

Para 2012, el programa Juntos incorporó a 649 553 hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. En dichos hogares se cuenta con 1 603 557 usuarios (Juntos 2013). En el mismo año se cubrieron 1011 distritos —14 regiones, 138 provincias y 34 304 centros poblados— (Juntos 2013).

El ingreso de los distritos al programa Juntos es gradual y se basa en dos criterios de focalización que se realizan en forma secuencial:

³² Véase el Decreto Supremo Nº 012-2012-MIDIS.

- Focalización geográfica: Determina si el programa interviene o no en un distrito.
- Focalización de hogares: En el distrito seleccionado se elige a los hogares según nivel de pobreza determinado por el Sisfoh.

Cabe mencionar que estas modificaciones también fueron incluidas en el diseño presupuestal del programa.

ii) Cambios en los procesos

• Implementación de la hoja de ruta para el rediseño del proceso de afiliación de Juntos, sobre la base del diagnóstico realizado por la Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales

Se han realizado una serie de ajustes en el proceso de incorporación de hogares al programa. Las principales modificaciones están asociadas a la edad, el acuerdo de compromiso³³ y la condición de pobreza. Todas estas modificaciones han sido incorporadas en el MOP.

La etapa de expansión realizada por el programa en agosto-diciembre 2012 puso en práctica las innovaciones y mejoras en el proceso de afiliaciones sugeridas por el estudio citado. Se definió que la condición socioeconómica de las familias usuarias es responsabilidad del Sisfoh y no del programa. A su vez, se mejoró el acuerdo de

Mejoras en los procesos de pagaduría

Se encuentra en proceso la firma e implementación de un convenio cooperación con el Ministerio de Defensa que permitirá utilizar la infraestructura, los medios de transporte y la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas para entregar las prestaciones sociales en lugares de difícil acceso para el

³³ Es el documento que afirma el compromiso voluntario de las personas representantes del hogar de cumplir las corresponsabilidades que les competen en las actividades que promueve el programa: asistencia a los establecimiento de salud e instituciones educativas (Midis 2012c).



personal de los programas sociales, y en los que actualmente el pago se realiza por medio de empresas transportadoras.

Esta es una medida de transición mientras se prueban otros medios que permitan, adicionalmente, la inclusión financiera de las personas usuarias.

 Promoción de la transparencia en la actuación de los programas sociales, para lo cual corresponde, entre otras medidas, adecuar las páginas web de los programas a los parámetros aprobados

En diciembre de 2012, se contrataron los servicios de una empresa dedicada a la mejora de la estructura y contenidos de la página web de Juntos. Los cambios se tienen previstos para el primer trimestre de 2013. Adicionalmente, se reforzó el equipo humano del Área de Información al Usuario y el equipo técnico del programa participó en la capacitación realizada por la Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales del MIDIS.

• Mejoras en el proceso de verificación de corresponsabilidades

Con el fin de mejorar dicho proceso, se adecuaron los términos de referencia de la contratación de las y los gestores locales, incorporando entre sus funciones el acompañamiento a los hogares y la verificación de corresponsabilidades.

Además, se sistematizaron experiencias realizadas con algunos gobiernos regionales con el fin de verificar las corresponsabilidades de manera coordinada con las direcciones regionales de Educación y Salud. Finalmente, se culminó exitosamente un piloto de uso de dispositivos móviles y biométricos dactilares para el mismo fin.

c. Levantamiento de líneas de base

Se iniciaron las gestiones técnicas y operativas para lograr la primera medición de impacto del programa. Para ello, los términos de referencia (TdR) fueron actualizados y se iniciaron los trámites para la contratación del estudio respectivo.

3.2.5. Pronaa

a. Cambios en el diseño programático del programa social

Como resultado de las evaluaciones, se evidenció que los problemas de diseño y gestión del Pronaa hacían imposible rediseñarlo, por lo que, en virtud de lo establecido en el Decreto Supremo N° 002-20012-MIDIS

y en el marco de sus competencias, el MIDIS decidió declararlo en extinción, medida que fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-MIDIS-2012.

Entre los encargos que se establecieron para asegurar un cierre adecuado del Pronaa figuraron los siguientes:

- Continuar con las prestaciones a cargo del programa hasta el 31 de diciembre de 2012. Hasta diciembre de 2012, se había prestado servicios hasta el último día de clases; con este fin, se desarrollaron distintas estrategias para asegurar que todas las personas usuarias del programa fueran atendidas hasta el cierre.
- Crear, mediante la Resolución Ministerial N° 084-2012-MIDIS, una Comisión Especial encargada de concluir el proceso de extinción del Pronaa. La norma estableció que el 31 de marzo de 2013 se realizaría el cierre contable, financiero y presupuestal del programa.
- Evaluar una propuesta para la atención a las y los niños menores de 3 años de edad y mujeres gestantes. El MIDIS coordinó con el Ministerio de Salud para identificar propuestas efectivas para este grupo poblacional. Así, en la Ley de Presupuesto Público 2013, se estableció que el MIDIS transferirá S/. 104 millones a la entidad que corresponda para ofrecer una mejor prestación de servicios a este grupo etario.
- Coordinar con el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) para establecer la mejor forma de proveer alimentos en el marco de la atención a emergencias. Hasta diciembre de 2012, se había coordinado con los responsables de Indeci y el MEF para la asignación del presupuesto 2013. Se recomendó evaluar las canastas o alimentos que se entregan considerando criterios de perecibilidad, oportunidad y adecuación.
- Concluir el proceso de transferencia del PCA a las municipalidades distritales de la provincia de Lima. En diciembre de 2012, se había culminado el proceso de transferencia a 30 municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Cabe recordar que para el resto del país, el PCA ya había sido descentralizado hacia las municipalidades provinciales en años anteriores. En octubre de 2012, se estableció la rectoría del MIDIS en el PCA³⁴.

³⁴ Mediante Resolución Ministerial N° 163-2012-MIDIS.

3.2.6. Oali Warma

a. Cambios en el diseño programático del programa social

En mayo de 2012, se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma³⁵, con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad a niñas y niños de los niveles de educación inicial —a partir de los 3 años de edad— y de educación primaria, en todo el territorio nacional, a través de las instituciones educativas públicas.

Los objetivos estratégicos del programa, de acuerdo con su MOP, son los siguientes:

- Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar a las niñas y niños usuarios del programa, de acuerdo con sus características y las zonas donde viven.
- Contribuir a mejorar la atención de las niñas y niños usuarios del programa en las clases, favoreciendo su asistencia y permanencia.
- Promover mejores hábitos de alimentación en las niñas y los niños usuarios del programa.

Hasta diciembre de 2012, los avances del programa eran, entre otros, los siguientes:

- MOP aprobado (Resolución Ministerial Nº 174-2012-MIDIS).

 Creación de la Unidad Ejecutora (Resolución Ministerial Nº 203-2012-MIDIS).

- Diseño del programa a partir de un marco lógico.

- Se contaba con personal, infraestructura y equipos mínimos para operar.

- Inclusión en la Ley de Presupuesto 2013 de la autorización para hacer transferencias a los comités de compra.
- Diseño e implementación de un piloto de recetas en Huanta, para seis escuelas.

lución Ministerial

so lógico.

ura y

o

³⁵ Mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS.

CAPÍTULO 4

AGENDA PENDIENTE

CAPÍTULO 4: AGENDA PENDIENTE

En este capítulo se presentan las recomendaciones que se formularon para ser puestas en marcha en el mediano y el largo plazo (MIDIS 2012h).

En el *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales* elaborado por el MIDIS, se señalan las acciones de mediano plazo que se requiere diseñar y analizar para implementarlas durante el año 2013; algunas corresponden a pilotos que se desarrollaron en el 2012 y que involucran a actores externos del MIDIS.

Este documento especifica que las recomendaciones de largo plazo, por su parte, son las acciones que implican el mantenimiento y la mejora de las propuestas iniciadas en 2012 y 2013 y, por lo tanto, deberán desarrollarse entre 2014 y 2016. Por tal motivo, lo planteado a largo plazo puede ser leído como la meta que cada programa o tema transversal busca alcanzar al año 2016.

4.1. TEMAS TRANSVERSALES A LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los temas transversales son los seis ejes o políticas de intervención descritos a lo largo del documento. Cada uno tiene una agenda pendiente a mediano y/o largo plazo, la cual se registra a continuación:

a. Diseño programático

A mediano plazo:

- Diseño de líneas de base para los programas Foncodes y Qali Warma.
- Inicio de las evaluaciones de impacto y sistematización de evidencias por programa.
- Aprobación de los protocolos y estándares de calidad, así como de sistemas de verificación de cumplimiento de al menos dos programas (Cuna Más y Qali Warma).

A largo plazo:

Los cinco programas cuentan con al menos una evaluación de impacto y con un sistema de información para el seguimiento de sus indicadores principales.

b. Focalización

A mediano plazo:

- Implementación progresiva de los lineamientos de focalización, una vez que estos sean aprobados.
- Asistencia técnica a los programas sociales para la aplicación de los lineamientos de focalización aprobados. Esta asistencia técnica estará a cargo de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU).
- Implementación el Registro Único de Usuarios de los Programas Sociales.
- Unificación y organización de las actuales reglas que rigen el Sisfoh, que tienen impacto directo en la eficiencia y equidad de la asignación de los recursos públicos a los programas sociales. Para ello, es necesario definir quiénes son los actores involucrados, la rectoría del sistema, los instrumentos de focalización y los mecanismos de control de calidad para la generación de información válida y oportuna.

A largo plazo:

Los cinco programas focalizan según las reglas del Sisfoh y cuentan con información actualizada de sus usuarios y usuarias. A la vez, esta información alimenta el Registro Único de Usuarios de los programas sociales.

c. Orientación a resultados

A mediano plazo:

- Presentación del programa presupuestal del componente de Cuidado Diurno del programa Cuna Más.
- Elaboración y presentación del programa presupuestal de los programas Qali Warma y Foncodes.
- Elaboración y presentación del programa presupuestal 2014 de los programas Pensión 65, Juntos y Cuna Más.

A largo plazo:

Los cinco programas formulan, programan, ejecutan y rinden cuentas sobre sus presupuestos basados en un enfoque por resultados, de acuerdo con los lineamientos del MEF.

d. Articulación y sinergias

A mediano plazo:

- Aprobación de los lineamientos de articulación.
- Los programas desarrollan mecanismos de articulación de acuerdo con los lineamientos aprobados.
- Evaluación del piloto de egreso y diseño de la estrategia de egreso.
- Escalamiento de las oficinas de enlace con criterios de geografía y funciones.
- Ampliación del acceso a servicios e instrumentos financieros, y generación en las personas usuarias de los conocimientos y competencias financieras que les permitan utilizarlos (masa crítica de potenciales clientes del sistema financiero).
- Desarrollo de indicadores para medir el avance en la generación de capacidades financieras.

A largo plazo:

En cada departamento del país existe una oficina de enlace regional que articula con los cinco programas del MIDIS y con los distintos actores en el territorio. Los componentes principales de cada programa han sido articulados intra e intersectorialmente, y con las instancias de gobierno descentralizado correspondientes.

e. Orientación a la población usuaria

A mediano plazo:

- Escalar la propuesta de ventanilla única
 - Consiste en establecer progresivamente las plataformas de atención al ciudadano del MIDIS, en alianza con las municipalidades provinciales. Para ello, durante el último trimestre de 2012 se realizaron las siguientes acciones:
 - Se aprobó el modelo de convenio de cooperación entre el MIDIS y los municipios.
 - Se celebraron reuniones de coordinación con representantes de las municipalidades provinciales de Carabaya (Puno) y Huancavelica (Huancavelica), para la implementación de las plataformas de atención al ciudadano.

A largo plazo:

El Sistema de Orientación y Atención de Reclamos opera en todos los programas y oficinas del MIDIS a nivel nacional.

f. Gobernanza y estructura organizacional

A mediano plazo:

- Revisar y realizar los arreglos correspondientes en las funciones de las unidades técnicas, sobre la base de los ajustes al diseño de los programas.
- Implementar gradualmente la instancia sectorial de vigilancia de la calidad de las prestaciones y cumplimiento de objetivos de los programas sociales (comité), que deberá articularse con los órganos del MIDIS con competencias vinculadas.

Como se trata, justamente, de temas transversales, algunos de los cambios pendientes que se han listado se relacionan con uno, más o incluso todos los programas sociales a cargo del MIDIS. En la siguiente sección, en cambio, se abordan los temas para cada programa.

4.2. TEMAS ESPECÍFICOS POR PROGRAMA SOCIAL

En la sección anterior se mencionaron las recomendaciones transversales que tendrán incidencia directa en el funcionamiento de los programas; en esta sección, en cambio, se plantea el listado de recomendaciones de mediano y largo plazo específicas para cada programa. Al igual que en el acápite anterior, se separa el mediano del largo plazo.

Cabe resaltar que hasta diciembre de 2012, los programas lograron algunos avances respecto a la implementación de las recomendaciones de mediano plazo, los cuales también se presentan a continuación.

4.2.1. Pensión 65

A mediano plazo:

• Contar con protocolos y estándares de calidad aprobados y con sistemas de verificación de cumplimiento en el programa

Durante 2012, el programa inició el proceso de implementación del Sistema de Calidad ISO 9001, para lo cual contó con el apoyo de la Dirección General de Calidad de las Prestaciones Sociales.

- Revisión y arreglos a las funciones de las unidades técnicas sobre la base de los ajustes al diseño del programa
 - El programa inició los cambios de las funciones de las unidades técnicas de acuerdo con los nuevos arreglos previstos en el diseño. Asimismo, se desarrollaron actividades de fortalecimiento de capacidades del personal considerando el nuevo diseño del programa.
- Implementación de mecanismos de afiliación-desafiliación, verificación de supervivencia y pagaduría Se desarrollaron los instructivos «Afiliación de usuarios», «Desafiliación» y «Verificación de supervivencia», los cuales han sido aprobados mediante Resolución Directoral Nº 030-2012-MIDIS/ P65-DE. También se ejecutó una consultoría para preparar la «Directiva de desafiliación de usuarios y de registro de usuarios».
- Escalamiento de la experiencia piloto de atención integral.

A largo plazo:

Pensión 65 cuenta con oficinas desconcentradas a nivel nacional, ha alcanzado su meta de cobertura de personas adultas mayores de 65 años en extrema pobreza, opera a través de procesos eficientes y ha incorporado eficazmente a grupos vulnerables específicos.

4.2.2. Foncodes

A mediano plazo:

- Implementación de la reorganización del programa, incluyendo temas presupuestales y de adecuación de capacidades del personal, así como indicadores de desempeño
 - Se ha conformado la Comisión de Implementación del Manual de Operaciones (MOP). Con el objetivo de implementar el MOP aprobado mediante la Resolución Ministerial 178-2012-MIDIS, se desarrollaron cinco consultorías:

- Diseño de puestos de las unidades técnicas y territoriales
- Procesos y subprocesos de las unidades técnicas y territoriales
- Caracterización del personal de la Dirección Ejecutiva, el Órgano de Control Interno, y las unidades técnicas y territoriales
- Caracterización del personal de la administración interna
- Consultoría legal
- Consultoría de comunicación interna
- Aprobación del programa presupuestal de Foncodes.
- El presupuesto del programa deberá reflejar el énfasis en la orientación productiva.

A largo plazo:

Foncodes se concentra en el desarrollo de capacidades productivas de la población pobre rural a través de iniciativas orientadas por demanda.

4.2.3. Cuna Más

A mediano plazo:

- Ampliación progresiva de la cobertura del componente Acompañamiento a Familias del programa
 Para 2013, la meta es llegar a 35 524 niñas y niños, y a 37 872 familias usuarias. Es decir, un incremento en la cobertura de 563% en ambos.
- Definición de las metas y desarrollo de un mecanismo de supervisión para el seguimiento del cumplimiento de los estándares de calidad establecidos

A largo plazo:

Como ya se ha señalado, Cuna Más cuenta con dos servicios en operación —Cuidado Diurno y Acompañamiento a Familias—, los cuales tienen estándares y sistemas de supervisión que contribuyen a su efectivo cumplimiento. Además, el programa se evalúa y se formaliza como política pública.

4.2.4. Juntos

A mediano plazo:

- Implementación del proceso optimizado de afiliación de personas usuarias
 En marcha sobre la base de la experiencia de expansión de Juntos durante el segundo semestre de 2012.
- Ampliación del uso de dispositivos móviles y biométricos para la verificación de corresponsabilidades. Se han adquirido los dispositivos móviles y biométricos para ser usados en 70 distritos del ámbito de intervención de Juntos. Estos instrumentos acompañarán los procesos de verificación de corresponsabilidad y permitirán que se aligeren los plazos de envío.
- Evaluación de los resultados del cambio de perfil de las y los gestores locales

 Se han iniciado los talleres de capacitación dirigidos a las y los gestores locales, que comprenden cinco sesiones y contemplan la introducción de las nuevas tareas del programa y el rol del personal de campo en este nuevo escenario. Adicionalmente, se está elaborando un estudio para lo que sería la evaluación de desempeño del programa. Estas acciones se realizan en el marco de la comunicación interna de luntos.
- Evaluación de esquemas alternativos de transferencias
- Evaluación de los costos de implementar corresponsabilidades adicionales

A largo plazo:

Juntos ha simplificado sus procesos para hacerlos más efectivos e inclusivos, opera con transferencias que reflejan el esfuerzo de cumplimiento de las familias y cuenta con una estrategia de egreso en marcha.

4.2.5. Qali Warma

A mediano plazo:

• Inicio de la provisión de servicios en centros educativos.

Hasta diciembre de 2012, se ha elaborado el marco normativo para el proceso de compras, se ha capacitado a personal en aspectos logísticos con el fin de que brinde asistencia técnica en dicho proceso y se han conformado los comités de compra.

• Elaboración de la línea de base de prestación de servicios a usuarios

El programa inició coordinaciones con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación para el desarrollo conjunto de la metodología de la línea de base, con el fin de que, posteriormente, esta instancia se haga cargo de las actividades de campo. Estas actividades se programaron para el 2013. A partir de esta línea, se desarrollarán las evaluaciones de impacto correspondientes.

Adicionalmente, el programa ha desarrollado una ficha de diagnóstico de las condiciones de infraestructura y equipamiento en las instituciones educativas, así como de la gestión para la prestación del servicio alimentario. Dicho diagnóstico constituirá una línea de base de gestión de la prestación del servicio.

• Culminación de la elaboración del presupuesto por resultados del programa y presentación al MEF En diciembre de 2012 se contó con la propuesta de marco lógico para su posterior validación.

A largo plazo

Qali Warma garantiza un servicio alimentario para niños y niñas de instituciones educativas públicas de educación inicial, a partir de los 3 años de edad, así como de educación primaria. Además, el programa ha sido evaluado.

4.2.6. Pronaa

A mediano plazo:

Cierre contable, financiero y presupuestal del programa.

Bibliografía

- Arcia, G. (2009). Juntos: análisis de la oferta y demanda educativa a nivel distrital. Washington:
 Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arroyo, J., N. Reátegui y J. Gomero (2004). *Evaluación final del Programa Nacional Wawa Wasi en su primera fase, informe final.* Lima: Ministerio de Salud.
- Contraloría General de la República (2012). Informe de veeduría N° 974-2012-CG/PSC al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en el departamento de Puno.
- Cruz Fano, A. (2009). *Diseño operacional de la verificación de corresponsabilidades de las familias en el programa Juntos*. Washington: BID.
- Cueto, S. y otros (2009). «Promoting Early Childhood Development through a Public Program: Wawa Wasi in Perú». Working Paper 51. Oxford: Young Lives.
- Cuna Más (2013). *Acompañamiento a familias*. Disponible en http://www.cunamas.gob.pe/index.php/servicio-de-acompanamiento-objetivos.
- Díaz, J. (2012). Consultoría para realizar análisis estadísticos del consumo de la papilla. Estudio realizado por encargo del MIDIS.
- Foncodes (2013). Rediseño Institucional de Foncodes. Lima: Foncodes.
- Gutiérrez, W. y otros (2010). *Informe final Evaluación del Programa Integral de Nutrición PIN-Subprograma Infantil*. Lima: Instituto Cuánto.
- Instituto Cuánto (2003). Informe final de la evaluación de impacto del Programa Nacional Wawa Wasi. Lima: Instituto Nacional de Salud.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012). Informe técnico: Evolución de la pobreza 2007-2011. Lima: INEI. Disponible en http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/pobreza_informetecnico.pdf.
- Juntos (2013). *Cobertura geográfica distrital del Programa*. Disponible en http://www.juntos.gob.pe/?page_id=3159.

- MIDIS (2012a). «Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Pensión 65: Resolución Ministerial Nº 177-2012-MIDIS». Diario Oficial El Peruano. Disponible en http://spij.minjus.gob.pe/ CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00405.htm/a%C3%B1o360763.htm/mes378788.htm/dia379368.htm/sector379392/sumilla379396.htm#JD_RM177-2012-MIDIS>.
- MIDIS (2012b). «Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Cuna Más: Resolución Ministerial Nº 175-2012-MIDIS». *Diario Oficial El Peruano*. Disponible en .
- MIDIS (2012c). «Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Juntos: Resolución Ministerial Nº 176-2012-MIDIS». Diario Oficial El Peruano. Disponible en .
- MIDIS (2012d). «Aprueban Manual de Operaciones del Foncodes: Resolución Ministerial N° 178-2012-MIDIS». Diario Oficial El Peruano. Disponible en .
- MIDIS (2012e). «Aprueban Manual de Operaciones del Programa Nacional Qali Warma: Resolución Ministerial Nº 174-2012-MIDIS». Diario Oficial El Peruano. Disponible en .
- MIDIS (2012f). Informe de recomendaciones de la evaluación y reorganización de programas sociales: avances del programa Foncodes. Lima: MIDIS.
- MIDIS (2012g). Informe de recomendaciones de la evaluación y reorganización de programas sociales: avances del programa Pensión 65. Informe № 053-2012-MIDIS/P65-DE. Lima: MIDIS.
- MIDIS (2012h). Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales. Lima: MIDIS. Disponible en http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37382459>.

- MIDIS (2012i). Decreto Supremo que Declara Concluidos los Procesos a que se Refiere el Decreto Supremo Nº 002-2012-MIDIS, Decreto Supremo Nº 010-2012-MIDIS. Diario Oficial El Peruano Disponible en .
- MIDIS (2012j). Decreto Supremo que Crea el Programa Social Denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, Decreto Supremo N° 081-2011-PCM. *Diario Oficial El Peruano*.
- MIDIS (2012k). «Crean el Programa Nacional Cuna Más. Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS». Diario Oficial El Peruano. Disponible en .
- Presidencia del Consejo de Ministros (2011). «Aprueban primera relación del padrón de beneficiarios del programa Pensión 65: Resolución Ministerial Nº 284-2011-PCM». *Diario Oficial El Peruano*.
- Presidencia del Consejo de Ministros, Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ (2010). Marcos lógicos de los programas sociales de la Estrategia Nacional Crecer. Disponible en http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/2227.pdf>.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: Catorce experencias de América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Soltau, L. y T. Sanz (2008). *Informe final del presupuesto público evaluado Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa)*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Tesliuc, C. e I. Walker. (2007). *Protección social en el Perú. ¿Cómo mejorar los resultados para los pobres?* Lima: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Trivelli, C., J. Montenegro y M. Gutiérrez (2011). *Un año ahorrando: primeros resultados del programa piloto Promoción del Ahorro en Familias Juntos*. Documento de Trabajo N.º 159. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Vaquis, R. y E. Perova (2011). Más tiempo en el programa, mejores resultados: duración e impactos del programa Juntos en el Perú. Washington: Banco Mundial.



Ministerio de Desarrolllo e Inclusión Social

Av. Paseo de la República 3101, San Isidro, Lima 27 - Perú Central Telefónica 631 8000 Línea MIDIS: 0800 00 000 www.midis.gob.pe