PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP

Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"

Documento de Difusión

PpR Presupuesto por Resultados

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son una de las cuatro herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" fue realizada por un panel independiente de expertos integrado por César Sanabria (Coordinador), María de los Ángeles Cárdenas (Especialista Temático) y Bibiana Quiroga (Especialista en Metodologías de Evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65". El informe final puede ser descargado de: http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2015_pension65_inf_final.pdf

CONTENIDO

1 ANTECEDENTES 5

1.1 Objetivo de la evaluación 5
1.2 Resultados del Programa 5
1.3 Gasto del Programa 6
1.4 Diagnóstico 6

2 DISEÑO DEL PP 7

2.1 Población objetivo 7
2.2 Actores participantes 8
2.3 Los resultados e indicadores 9
2.4 Principales productos 10

3 PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN. 11

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación 11
3.2 Distribución de los recursos humanos 12
3.3 Problemas en el proceso de implementación 12
3.4 Seguimiento y evaluación 13

4 PRESUPUESTO Y RESULTADOS 14

4.1 Criterios de asignación del presupuesto 14
4.2 Presupuesto por producto 14
4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto 15
4.4 Desempeño del Programa en cuanto a sus productos y resultados 15

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 16

5.1 Diseño del Programa 16
5.2 Procesos de implementación 17
5.3 Presupuesto y resultados 18

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA “PENSIÓN 65”

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” fue creado en respuesta al objetivo del Estado de otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables, que comprende a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad o más que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia (D.S. N° 081-2011-PCM)

A través de la entrega de una subvención monetaria a los adultos mayores que viven en condición de pobreza extrema, el Programa contribuye a reducir su condición de vulnerabilidad. El resultado final del Programa busca que dichos adultos mayores cuenten con una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar.

Este documento tiene por objetivo presentar un resumen de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa Presupuestal "Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65" el cual tuvo por objetivo analizar el diseño, gestión y desempeño de la intervención durante el periodo comprendido entre los años 2012-2014. Cabe mencionar que, como resultado de la EDEP, el Programa suscribió una Matriz de Compromisos de Mejora de Desempeño el año 2015, mediante la cual el Programa se encuentra en proceso de mejora sobre la base de las recomendaciones realizadas por la EDEP.

La estructura del presente documento se divide en cinco secciones. La primera presenta los antecedentes de la intervención. Las siguientes tres secciones ofrecen los resultados de la evaluación del diseño, procesos de implementación y del presupuesto del PP. La última sección resume las conclusiones y recomendaciones de la mencionada EDEP.

1

ANTECEDENTES

"Pensión 65" fue constituido sobre el Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”, creado y encargado al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en agosto de 2010 y tenía el objetivo de transferir de manera directa subvenciones económicas (S/. 100 mensuales) a los adultos mayores de setenta y cinco (75) años o más de edad, en condición de extrema pobreza (de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH y en ámbitos de intervención del Programa Juntos).

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” fue creado el 19 de octubre de 2011 mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), organismo encargado de diseñar e implementar las políticas públicas y estrategias dedicadas a reducir la pobreza y desigualdad de las poblaciones vulnerables. A partir del 2012, la intervención se constituyó como ‘Programa Presupuestal (PP)’ .

A continuación, se presenta un resumen de los objetivos de la EDEP, un análisis del gasto del PP, y el diagnóstico de la evaluación según el equipo evaluador.

1.1 Objetivo de la evaluación

La EDEP tuvo por finalidad analizar el PP en base al diseño, resultados e implementación de la intervención en el periodo 2012-2014.

Para esto, la evaluación se enfoca en los siguientes aspectos:

a) Evaluar y determinar si el diseño de las acciones financiadas por el PP es el más apropiado para lograr los resultados esperados.

b) Evaluar y determinar si las unidades vinculadas con la ejecución del PP son eficaces, eficientes, y cumplen con los requerimientos de calidad.

1.2 Resultados del Programa

El resultado final que este PP espera alcanzar es “Grupos vulnerables con protección social garantizada”, y el resultado específico es “Adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica[1] que les permita mejorar su bienestar”.

El problema central que pretende resolver este PP es el “Limitado acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema a una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar”. Para ello, el PP cuenta con un producto relacionado a la entrega de las transferencias monetarias denominado: “Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza extrema reciben una subvención monetaria” y consiste en un pago de S/. 250 soles de manera bimestral.

De manera complementaria a la entrega de la subvención monetaria, el PP realiza acciones de coordinación

1. La seguridad económica es entendida como la capacidad de disponer y usar de forma independiente recursos económicos que aseguren una buena calidad de vida.

con el sector salud a fin de incrementar el acceso y cobertura de los servicios de salud. En dicho marco, existe un convenio suscrito por el Programa con el Ministerio de Salud (MINSA) que permite que los adultos mayores beneficiarios del Programa sean también beneficiarios del Seguro Integral de Salud (SIS) y puedan acceder a un "Paquete de Atenciones de Salud Preventiva". Este servicio es ofrecido en entidades de salud a nivel nacional, donde los usuarios del PP reciben una atención preferente.

Adicionalmente, el PP también realiza acciones para contribuir a la mejora del bienestar de los adultos mayores usuarios a través de actividades comunitarias y de espacios de revaloración de los saberes ancestrales del adulto mayor en la comunidad, mediante los "Saberes Productivos".

El PP se enmarca dentro del modelo sectorial de inclusión social propuesto por el MIDIS y, junto a los otros programas sociales del mismo, forman parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: "Incluir para Crecer." Uno de los ejes principales de esta estrategia busca que el adulto mayor más pobre y excluido se beneficie de una red de protección social. A nivel de política nacional, el PP está alineado dentro del eje principal del Plan Perú 2021: Derechos Fundamentales y Dignidad de las Personas.

1.3 Gasto del Programa

El PP ha visto un incremento presupuestal año a año, como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 1: GASTO TOTAL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA (En Soles)

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2012	-	264,357,731	229,656,782	87.0%
2013	453,516,200	452,236,177	451,714,604	99.9%
2014	591,509,097	-	82,299,360	-

Fuente: EDEP, página 161

En relación a los gastos para proveer el producto principal del PP, relacionado a la subvención a los adultos mayores de 65 años en extrema pobreza, se contempló un presupuesto de S/. 245.2 millones en el 2012, el cual se incrementó a S/. 444.7 millones y S/. 562.5 millones para los años 2013 y 2014, respectivamente. En el 2012, se logró un nivel de ejecución de 91%, y de 100% en el 2013.

1.4 Diagnóstico

Los adultos mayores en condición de pobreza son un grupo particularmente vulnerable. La edad avanzada y muchas veces su estado de salud son factores de riesgo para la realización de actividades económicas. Agravando esta situación, tres de cada cuatro trabajadores en el Perú tienen un trabajo informal, y por lo tanto no contribuyen a un fondo de pensiones. En este contexto, la mayoría de los adultos mayores no recibe ningún ingreso una vez que dejan de participar en el mercado laboral.

La falta de ingresos tiene efectos directos sobre el bienesta. Por ejemplo, muchas veces los adultos mayores dejan de buscar atención médica para no tener los medios necesarios para pagarlos. Asimismo, dejan de ser participantes activos de la sociedad, olvidados y viviendo un vida falta de dignidad.

2

DISEÑO DEL PP

El Programa se diseñó en el 2011 e inició su implementación en el 2012. En el 2013, se convirtió en un Programa Presupuestal. A continuación, se presenta el detalle de la población objetivo, los actores participantes, los resultados e indicadores de la intervención y los principales servicios y bienes del PP.

2.1 Población objetivo

La población objetivo del PP son adultos mayores de 65 años viviendo en extrema pobreza, como se muestra en el siguiente gráfico:

CUADRO 2: POBLACIONAL POTENCIAL, OBJETIVO Y PRIORIZADA DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL "PENSIÓN 65"

Población Potencial	Personas de 65 años de edad o mayores que viven en situación de pobreza extrema según el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH.
Población Objetivo	Personas que cumplen con los criterios de elegibilidad para ser usuarios del Programa Pensión 65 según la normatividad vigente.
Población Priorizada	Es la población objetivo que cumple con los criterios de priorización establecidos.

Fuente: EDEP, página 52

Los criterios de focalización del PP son:

A. Personas de 65 años de edad o mayores que viven en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios del Sistema de Focalización Categórica y Focalización Socioeconómica.

B. Personas que no cuenten con alguna pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a ESSALUD, así como ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS", Seguro Integral de Salud (SIS), los Programas de Alfabetización, los Programas de Asistencia Alimentaria que como población objetivo atiendan a adultos mayores a partir de 65 años y los Programas de Reparaciones.

C. Para acceder a los beneficios del PP, los potenciales usuarios deberán entregar, al representante debidamente acreditado del PP una copia de su Documento Nacional de Identidad (DNI) y una declaración jurada debidamente suscrita.

A causa de restricciones de asignación presupuestaria, existen los siguientes criterios de priorización:

A. Se priorizan los usuarios por el orden decreciente de edad, es decir, que se seleccionarán aquellos potenciales usuarios que a nivel distrital tengan mayor edad.

B. Distritos de pobreza extrema, priorizando aquellos cuyo nivel de pobreza extrema es superior al 50% según el mapa de pobreza 2009 del INEI.

C. Distritos en zonas de conflicto social latente, es decir, los distritos que de manera directa o indirecta están vinculadas al VRAEM, Alto Huallaga, etc.

D. Personas con lengua distinta al castellano.

De acuerdo a la "Encuesta de Auditoría Muestral 2013" llevada a cabo por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS (DGSE), la edad promedio de los beneficiarios del PP es de 75 años. Los usuarios con mayor promedio de edades se encontraron en el Callao (83 años) y en Lima (78.5 años), y aquellos con el menor promedio corresponde a las regiones de San Martin (73.2 años) y Tumbes (71.5 años).

Cabe notar que, de acuerdo a la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (ESBAM)[2] realizada en el 2012 sobre una muestra de adultos mayores pobres y pobres extremos de 65 a 80 años de edad en 12 regiones del país, el 80.5% de los adultos mayores se encuentran dentro de la Población Económica Activa (PEA) mientras que 18.6% de ellos se encuentran dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI). La misma encuesta revela que los ingresos mensuales per cápita de los adultos mayores es de S/. 107.3 en promedio, cifra que se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, establecida por el INEI en el 2013 como S/. 155.

En cuanto a la salud, la ESBAM muestra que el 57% de los adultos mayores reportó tener un "buen" y "muy buen" estado de salud, mientras que el 43% reportó tener un "mal" o "muy mal" estado de salud (EDEP, página 57).

2.2 Actores participantes

El PP involucra a actores de diversos sectores públicos:

- El Viceministerio de Políticas y Evaluación Social: a través de la Dirección General de Gestión de Usuarios dirige la Unidad Central de Focalización del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- Los Equipos Territoriales del PP: organizados en cada distrito de intervención.
- Los organismos gubernamentales locales: ubican a potenciales usuarios del PP.
- La RENIEC: verifica la edad y supervivencia del potencial usuario.
- EsSalud: verifica la afiliación a EsSalud del potencial usuario.
- La SBS y la ONP: verifica que el potencial usuario no recibe pensión de jubilación o sobrevivencia.
- El Banco de la Nación: entidad que distribuye los pagos a los beneficiarios.

Además, el Programa, en alianza con los Gobiernos Regionales y Locales, implementa y fortalece servicios sociales, principalmente de salud y revaloración:

- El MIDIS ha suscrito un Convenio con el Ministerio de Salud (MINSA) que permite a los Adultos Mayores acceso al SIS y dentro de éste, acceso gratuito a atenciones de salud preventiva
- El PP colabora con las Direcciones Regionales de Salud (DIRESAS) y las Direcciones de Salud locales (DISAS) para la coordinación de campañas de salud durante las fechas de pago de la subvención, con el fin de evitar gastos de transportes extras para los beneficiarios, y lograr que los adultos mayores reciban atención médica cada dos meses como mínimo.
- El PP brinda asistencia técnica a gobiernos locales para identificar y promover actividades que den valor a los conocimientos y experiencias de los adultos mayores, con el fin de revalorar a los adultos mayores en la sociedad.

2.3 Los resultados e indicadores

El resultado específico del Programa es "Adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar" y para alcanzar dicho resultado el PP realiza

2. Encuesta realizada para la evaluación de impacto del Programa Pensión 65. Dicha evaluación independiente fue realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR).

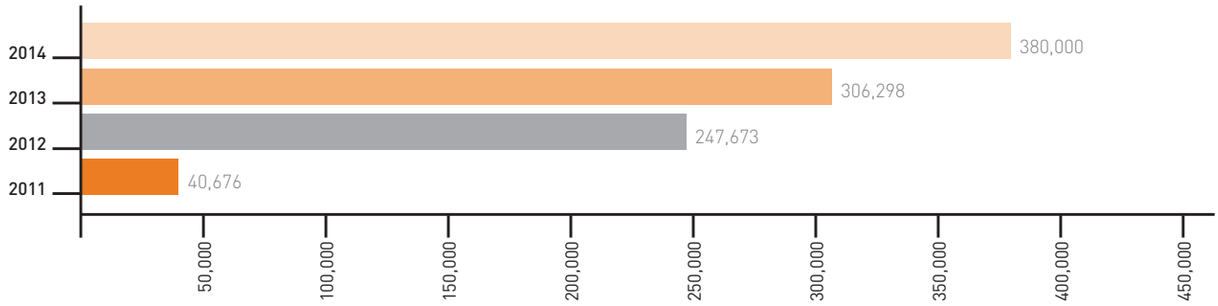
la entrega de transferencias monetarias bimensuales a sus usuarios. En ésta línea, el desempeño del programa es medido a través de los siguientes indicadores:

- **Indicador de producción física:** Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65
- **Indicadores de resultado específico:** i) Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más, y ii) Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años a más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos.

El indicador de producción física del programa mide la cobertura de atención a los adultos mayores beneficiarios a nivel nacional. Tal como muestra el gráfico 1, la población atendida por el PP se ha incrementado de manera constante desde su creación, empezando con 40,676 beneficiarios en el 2011 y creciendo a 380,000 en el 2014.

GRÁFICO 1: INDICADOR DE PRODUCCIÓN FÍSICA- NÚMERO DE USUARIOS QUE SE LES ASIGNÓ LA ÚLTIMA SUBVENCIÓN MONETARIA DEL PP PENSIÓN 65

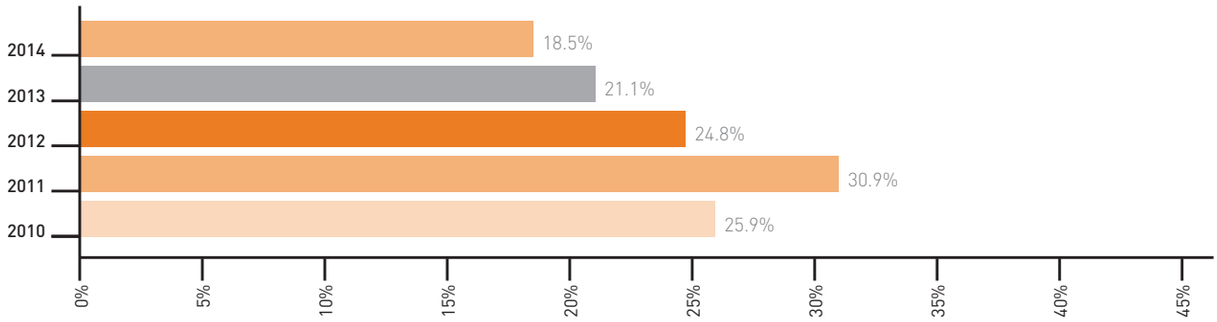
Fuente: EDEP, página 28



Un indicador importante de resultado específico del Programa mide el porcentaje de adultos mayores de 65 años a más en pobreza extrema que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos. Entre el 2012 y el 2014, se observa una disminución en dicho porcentaje. Ver Gráfico 2.

GRÁFICO 2: INDICADOR DE RESULTADO ESPECÍFICO- PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES EXTREMAS DE 65 AÑOS A MÁS QUE NO ACUDIÓ A UN ESTABLECIMIENTO DE SALUD POR FALTA DE RECURSOS ECONÓMICOS

Fuente: EDEP, página 27



2.4 Principales productos

El PP tiene como producto único una subvención monetaria a adultos mayores de 65 años viviendo en condición extrema pobreza, con el fin de mejorar su seguridad económica y bienestar.

Este pago se realiza de manera bimestral, mediante transferencia del Banco de la Nación. La subvención es abonada a una cuenta a nombre del beneficiario, y el monto total es de S/. 250 (S/. 125 por mes).

En cuanto a las actividades:

- **Identificación y registro de potenciales usuarios del PP:** Esta actividad se realiza para lograr identificar a los adultos mayores más excluidos, que por alguna razón no han sido registrados por el RENIEC y/o el SISFOH, y que, de no ser identificados, no podrían acceder al PP aún cuando cumplen con los criterios de focalización.
- **Afiliación y verificación de requisitos:** A través de esta actividad, se logra generar el Padrón de Usuarios activos del PP, de manera bimestral. El principal insumo para cumplir esta actividad es el listado de la población viviendo en condición de pobreza extrema del SISFOH. Además, se realizan tareas de evaluación de manera individual.
- **Entrega de la subvención monetaria a los usuarios:** Esta actividad tiene como finalidad garantizar la entrega de la subvención de S/. 250 cada dos meses a través del sistema bancario.
- **Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales:** Como se mencionó anteriormente, en el año 2014 esta actividad pasó a ser una acción común. La actividad incluye las acciones de coordinación que realiza el PP con los tres niveles de gobiernos y con instituciones privadas y organizaciones sociales, con el fin de asegurar que los usuarios accedan a servicios de calidad y tengan protección integral.

GRÁFICO 3: RESULTADO, PRODUCTO Y ACTIVIDADES DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL "PENSIÓN 65"

Fuente: EDEP, página 19

3

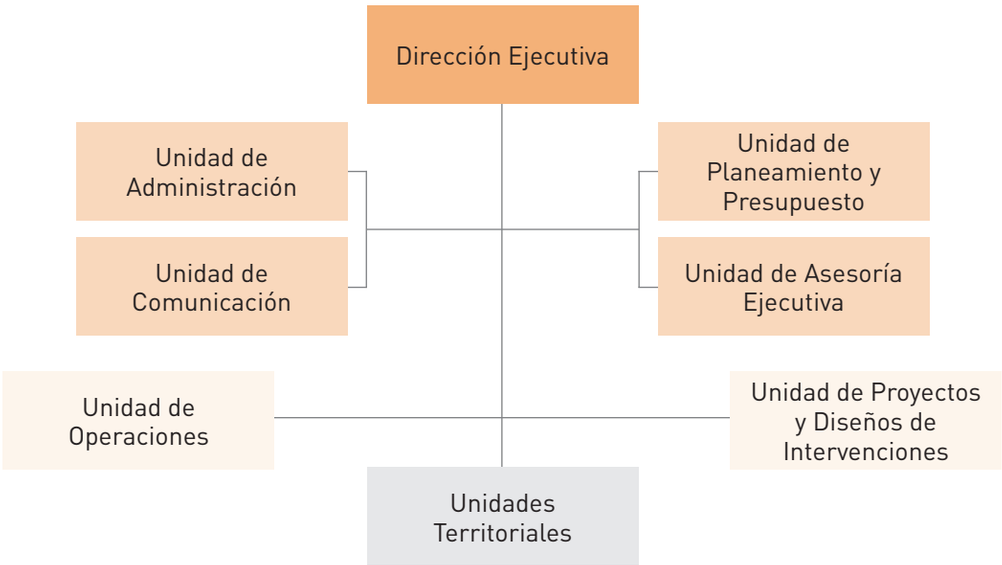
PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

El PP provee un producto y, al 2014, realiza 3 actividades de intervención en relación a este producto. A continuación se detalla la estructura organizacional y los mecanismos de coordinación, la distribución del recurso humano, los problemas en el proceso de implementación y los sistemas de seguimiento y evaluación del PP.

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del Programa se muestra de la siguiente manera:

GRÁFICO 4: ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA "PENSIÓN 65"



Fuente: EDEP, página 52

En cuanto a las responsabilidades de cada unidad operativa, el Programa ofrece descripciones detalladas de sus funciones y responsabilidades.

- **La Dirección Ejecutiva:** máxima autoridad ejecutiva y administrativa del PP. Tiene a su cargo la decisión estratégica, conducción y supervisión de su gestión.

- **La Unidad de Administración:** administra los recursos humanos, materiales, económicos y financieros del PP.
- **La Unidad de Comunicación e Imagen:** Desarrolla las actividades de posicionamiento y difusión de la labor del PP a través de estrategias comunicacionales.
- **La Unidad de Planeamiento y Presupuesto:** Conduce y coordina los procesos de los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto, y modernización de la gestión e inversión pública.
- **La Unidad de Asesoría Jurídica:** Asesora en asuntos de carácter legal y jurídico y dictamina sobre los aspectos legales de las actividades del PP.
- **La Unidad de Operaciones:** Planifica, conduce, organiza, ejecuta, supervisa y controla los procesos de **i)** afiliación y verificación de requisitos, **ii)** programación y transferencia monetaria a usuarios, y **iii)** gestión de prestaciones complementarias a los usuarios del PP.
- **La Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones:** Promueve la prestación de servicios complementarios a la intervención del PP.
- **Las Unidades Territoriales:** Ejecutan las actividades orientadas a la prestación de los servicios del PP.

3.2 Distribución de los recursos humanos

Al 2014, el PP contaba con 533 trabajadores, de los cuales 14 pertenecen a la Dirección Ejecutiva, 49 a los Órganos de Apoyo, 18 a los Órganos de Asesoramiento, 55 a los Órganos de Línea, y 399 a las Unidades Territoriales.

El PP es ejecutado en un total de 25 Unidades Territoriales, una en cada departamento. En promedio, cada unidad territorial cuenta con 13 funcionarios, entre los cuales debe haber, como mínimo: un jefe de unidad territorial, un especialista administrativo, un asistente administrativo, un técnico en informática, un técnico en atención al usuario, un chofer, y coordinadores territoriales y promotores.

La EDEP llevó a cabo un análisis para evaluar la suficiencia de coordinadores y promotores encargados de identificar, afiliar y hacer seguimiento a los usuarios, actividad que se ejecuta principalmente a través de visitas domiciliarias. La evaluación encontró una discrepancia en la proporción de funcionarios territoriales a beneficiarios por departamento. Por ejemplo, lugares con un número mínimo de usuarios, como Amazonas o Loreto, tienen el mismo número de funcionarios que lugares con un alto número de beneficiarios, como Cajamarca y Puno.

3.3 Problemas en el proceso de implementación

La evaluación ha identificado cuatro problemas principales en el proceso de implementación:

- **Recursos humanos insuficientes:** La falta de personal de campo en algunos lugares es un problema para la implementación del PP. No obstante, los criterios de asignación de recursos debe ser hecho con precaución. Se podría asumir que una localidad con alta densidad de beneficiarios debería necesitar más funcionarios que una con un número mínimo de beneficiarios. Sin embargo, este indicador no toma en cuenta las complicaciones geográficas. Si bien regiones como Amazonas y Loreto tienen menos beneficiarios, el desplazamiento de los funcionarios para hacer visitas domiciliarias demanda más tiempo y esfuerzo que en centros urbanos.
- **Perfil y roles de los coordinadores y promotores:** El manual de operaciones no define los perfiles generales de los coordinadores y promotores. El rol de estos funcionarios es de suma importancia, son ellos quienes pueden identificar adecuadamente a los beneficiarios y, además, representan al PP en la comunidad. Es importante identificar la formación y experiencia de los coordinadores y promotores, si son de la zona y conocen la geografía de ésta, y si tienen el perfil adecuado para asumir las responsabilidades de su posición.
- **Inconsistencia de data:** Existe una falta de consistencia en la data proporcionada por las fuentes de información (el Padrón de Hogares (PGH) y la ENAHO) en relación al tamaño total de la población objetivo y a la tasa de pobreza extrema de la población de 65 años a más.
- **Poca objetividad para la priorización:** No existen documentos operativos con las especificaciones necesarias para la priorización de afiliación de potenciales beneficiarios que cumplen con los requisitos, restándole objetividad al proceso.

3.4 Seguimiento y evaluación

En cuanto al seguimiento y evaluación de las actividades del PP, la EDEP identifica cuatro procesos:

1. **Seguimiento del sector a los avances físicos y financieros de las actividades del PP.** El seguimiento se realiza a través de los siguientes aplicativos:
   - Plataforma web de información INFOMIDIS, donde se realiza un seguimiento de los usuarios del PP hasta nivel distrital;
   - Tablero de control del PP, donde se realiza el seguimiento de indicadores de desempeño del Marco Lógico del PP; y
   - Lista de Chequeo, el instrumento que sirve para verificar los estándares de calidad de los procesos del PP.
2. **Sistema de Control de Calidad:** El PP planifica e implementa los Procesos de Seguimiento, Medición, Análisis y Mejora a través de los siguientes procesos:
   - Satisfacción del cliente (a través de la "Encuesta de satisfacción del cliente");
   - Auditoría interna;
   - Seguimiento y medición de procesos; y
   - Seguimiento y medición del servicio.
3. **Evaluación de Impacto:** Esta evaluación se encuentra dentro del plan de evaluaciones independientes coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Así mismo, forma parte del Plan Anual de Evaluaciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
4. **SISOPE:** Este sistema interno del PP permite el ingreso y actualización de los usuarios y potenciales usuarios, así como conocer el estado de cada uno. Este sistema es el de mayor uso al interior del Progama, y es utilizado por los coordinadores y promotores territoriales, las UE, y los jefes de unidad territoriales. En todos los casos, la Dirección Ejecutiva del PP puede acceder a la información registrada en el SISOPE.

4

PRESUPUESTO Y RESULTADOS

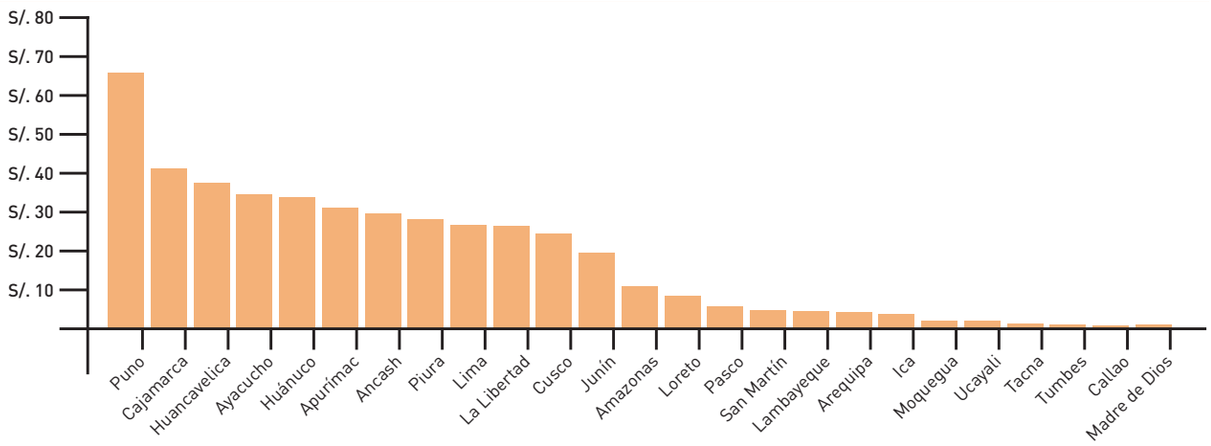
La evaluación presupuestaria corresponde a los años 2012 y 2013. En el 2012, el presupuesto asignado fue S/. 264.4 millones, en tanto que en el 2013, se incrementó a S/. 452.2 millones. En el año 2012, se tuvo una ejecución presupuestaria de 86.87% a nivel nacional. Para el 2013, el presupuesto del programa creció 71.07% con respecto al periodo anterior y la ejecución correspondió al 99.82%. A continuación se presenta la evaluación sobre los criterios de asignación del presupuesto, el presupuesto dividido por producto, los principales problemas en la ejecución del gasto y el desempeño y los resultados de la intervención en cuanto a sus productos.

4.1 Criterios de asignación del presupuesto

La asignación del presupuesto se hace en base al "padrón de usuarios," aprobado para cada periodo bimestral y por departamento. Este padrón de usuarios se hace en base a los criterios de focalización y priorización.

En cuanto a presupuesto asignado por Unidades Territoriales, Puno es la región con mayor presupuesto y con mayor concentración de usuarios del Programa, el cual asciende a S/. 66.3 millones en el 2013 y obteniendo una ejecución presupuestal de 100%. En el siguiente gráfico, se compara el presupuesto asignado por región.

GRÁFICO 5: PRESUPUESTO DEL PP A NIVEL DE UNIDADES TERRITORIALES - AÑO 2013 (En millones de Nuevos Soles)



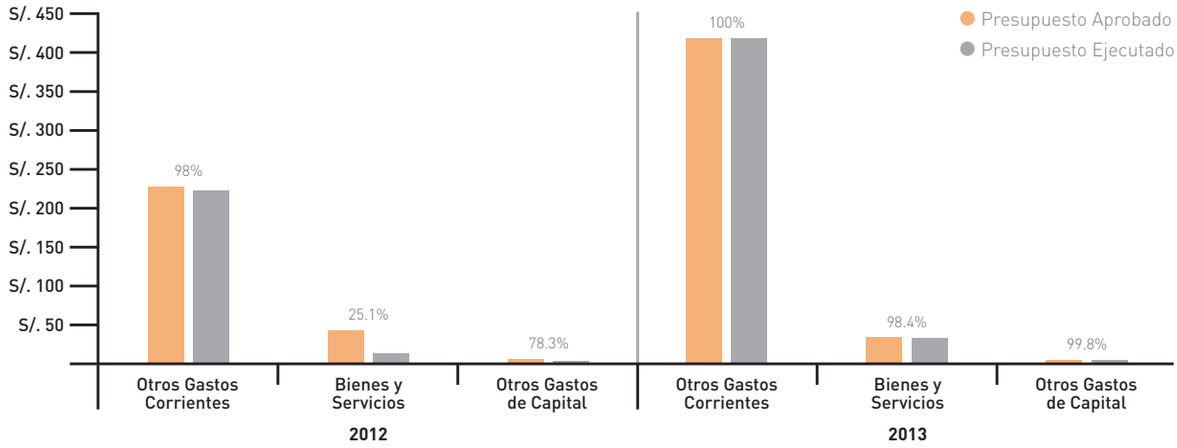
Fuente: EDEP, página 86

4.2 Presupuesto por producto

Como se menciona anteriormente, el PP tiene como único producto: una subvención económica de S/. 250 bimestrales a adultos mayores de 65 años viviendo en extrema pobreza, según los criterios de focalización del programa.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el presupuesto de la categoría “Otros Gastos Corrientes” fue S/. 221,466,721 y S/. 417,512,669 en el 2012 y 2013, respectivamente. Esta categoría corresponde básicamente a la de transferencias a los usuarios del Programa.

GRÁFICO 6: PROPORCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA NACIONAL DE ATENCIÓN SOLIDARIA "PENSIÓN 65" EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO EJECUTADO, SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO (2012 y 2013)



Fuente: EDEP, páginas 87-88

En cuanto a las actividades del producto del PP, la entrega de la subvención a los beneficiarios sigue liderando el presupuesto. En el 2012, se contempló un presupuesto de S/. 245,185,497, el cual se incrementó a S/. 444,724,916 en el 2013.

4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto

Desde su implementación, el PP ha logrado llegar al objetivo de acuerdo a su único producto: la afiliación, registro de usuarios y transferencia de dinero a sus cuentas bancarias a través del Banco de la Nación. Sin embargo, esto no es necesariamente indicativo que el dinero haya llegado a los beneficiarios, dado que el PP no evalúa si el cobro del pago se efectuó o no. Es decir, el PP identifica el depósito en las cuentas de los beneficiarios, pero no nota si el beneficiario retiró o no el dinero de su cuenta. Es importante tener esto en consideración al momento de evaluar el cumplimiento de la meta principal del PP, pues permitiría verificar si el beneficiario final es el adulto mayor usuario del PP.

Otro problema con la ejecución del gasto es la falta de un sistema de comunicación eficiente ante el fallecimiento de un beneficiario. Esto crea la posibilidad de realizar depósitos a personas fallecidas, postergando la integración de nuevos beneficiarios. El mayor problema de esto, sin embargo, es que una vez hecho el depósito en el Banco de la Nación, el PP no puede recuperar los fondos.

4.4 Desempeño del Programa en cuanto a sus productos y resultados

A nivel de programación, durante el periodo evaluado el PP ha visto un incremento sostenido de la meta. En el 2012, contaba con 167,892 usuarios, aumentando a 306,298 en el 2013. En el 2012, el PP logró ejecutar el 148% de la meta. Esto se debe a que se cumplió la meta trazada en el primer semestre y, tras un Crédito Suplementario de parte del MEF, logró pasar de atender 6 departamentos a 18, más la provincia constitucional del Callao. El 2013 también superó la meta prevista, con un resultado de 106%, afiliando a 306,298 adultos mayores en extrema pobreza y superando la meta anual programada.

Los resultados indican una relación entre las regiones con mayor presupuesto y aquellas con mayores niveles de ejecución. Por ejemplo, en el 2012, la región Puno lideró el presupuesto, obteniendo un nivel de ejecución de 93.9%, mientras que la región Madre de Dios cuenta con el presupuesto menor y solo alcanza el 14% del nivel de ejecución.

Cabe mencionar que la EDEP observó altos niveles de ejecución de presupuesto de manera generalizada a nivel nacional.

5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para el PP. Éstas se enfocan en tres aspectos del PP: diseño de la intervención, procesos de implementación, y presupuesto y resultados.

5.1 Diseño del Programa

Problema 1:

Se encontraron vacíos en el diseño del PP, los cuales afectan la lógica vertical y horizontal del marco lógico. Existe una falta de claridad en los indicadores, sobretodo en lo referente a la descripción del problema, el monitoreo de los resultados, y el alcance esperado de la acción común "Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer servicios sociales".

Recomendación:

Mejorar la definición del problema, así como los indicadores asociados al diagnóstico y monitoreo de los resultados. Así mismo, se recomienda ajustar el diseño del PP en cuanto a sus productos y actividades. Para lograr esto, la EDEP sugiere replantear la problemática, mostrando cómo las características de la población objetivo pueden cambiar con la entrega de los servicios del PP. Se recomienda además incluir indicadores de ingresos y dependencia económica. De esta manera, se podrá establecer el vínculo entre el resultado específico y el resultado final.

Problema 2:

El PP no cuenta con una metodología técnica para la identificación y cuantificación de potenciales usuarios. Es decir de aquellos que cumplen con la clasificación socioeconómica de pobreza extrema.

Recomendación:

Debe existir un procedimiento definido con criterios técnicos y explicados en los documentos operativos del PP para establecer cómo se debe realizar la identificación y verificación de cumplimiento de la condición de pobreza extrema de los potenciales usuarios. El procedimiento debe ser definido, con criterios técnicos y explicado en los documentos operativos del PP.

Problema 3:

Los mecanismos de vinculación y coordinación con actores externos a MIDIS no están debidamente definidos, o se debe ajustar los que ya existen. El PP cuenta con convenios de cooperación, pero no se especifican los criterios para intercambiar información. Tampoco se levantan indicadores que midan la calidad de las interacciones, ni eficiencia en los procesos.

Recomendación:

Fortalecer los instrumentos de articulación y coordinación, de tal manera que permitan una implementación adecuada de la intervención. Además, se recomienda definir los perfiles y competencias específicas de los colaboradores. Se debe incluir en el manual operativo del PP toda la información necesaria para gobiernos regionales y locales que quieran participar en la implementación del PP, incluyendo sus responsabilidades, cómo se mediría su participación y los recursos físicos y financieros de los que debería disponer.

5.2 Procesos de implementación

Problema 1:

Los requisitos, roles y expectativas de los coordinadores y promotores no están especificadas en el diseño del PP. Esto es un problema dado que los coordinadores y promotores son los que interactúan directamente con los beneficiarios, y además son los representantes del PP ante las comunidades beneficiarias.

Recomendación:

Definir claramente los perfiles y competencias de los coordinadores y promotores regionales. Es necesario definir el perfil de estos funcionarios, incluyendo el nivel académico requerido, la experiencia –en trabajo con comunidades vulnerables, por ejemplo-, las competencias, y si se requiere que sean de la región en la que van a trabajar.

Problema 2:

No siempre existen recursos humanos suficientes para llevar a cabo las actividades del PP. Las regiones con mayor concentración de beneficiarios no siempre cuentan con número suficiente de personal. Así mismo,las existen regiones con dificultades para el acceso, especialmente en zonas rurales o dispersas.

Recomendación:

Revisar programación del recurso humano en las unidades territoriales, de acuerdo con el volumen de usuarios y dificultad para realizar el trabajo de campo (visitas domiciliarias). Es indispensable que el PP defina la cantidad de personal de campo que requerirá cada año, con el fin de contar con el recurso humano que efectivamente requiere según las metas físicas y financieras propuestas.

Problema 3:

Existen inconsistencias significativas en el tamaño de la población objetivo total calculado con la información del PGH y de la ENAHO.

Recomendación:

Coordinar con la DGGU y la DGSE para identificar el origen de la discrepancia significativa en el cálculo de la población objetivo del PP utilizando la ENAHO y el PGH, y a partir de ahí tomar las medidas correctivas para mejorar la focalización e indicadores de focalización del PP.

Problema 4:

No existe una metodología que esté debidamente documentada y que sea parte de los procesos regulares del PP para cuantificar la población potencial y objetivo; así como sus errores de focalización.

Recomendaciones:

Se debe contar con una metodología definida y aceptada por el PP para estimar los errores de exclusión e inclusión del PP, de forma que se puedan tomar medidas para mejorar la focalización de usuarios.

Problema 5:

El SISOPE no recoge información estandarizada en las visitas domiciliarias. La información recogida no corresponde a criterios previamente estandarizados entre promotores, con lo cual esta información se vuelve subjetiva. Una consecuencia de la falta de estandarización en la información es que no puede ser comparada con otras unidades territoriales o entre usuarios. Por otro lado, la información recogida no alimenta los sistemas que la DGSE del MIDIS maneja, por lo que se pierde todo el potencial que tiene el SISOPE.

Recomendaciones:

Se deberán definir y estandarizar variables que todos los promotores deban recoger en sus visitas domiciliarias. De esta manera, si un potencial usuario del PP no cuenta con la clasificación socioeconómica del SISFOH, se podría recoger su información y trabajar de manera conjunta con la ULF para coordinar que se visite el hogar del potencial usuario.

Problema 6:

El SISFOH tiene un tiempo de demora considerable (entre 8 meses y 1 año) en responder las solicitudes de reevaluación socioeconómica que perjudica a aquellos beneficiarios que serán ratificados como usuarios.

Recomendaciones:

Se deberán establecer tiempos claros entre el SISFOH y el PP para lograr predictibilidad en el tiempo de respuesta del SISFOH a las solicitudes de reevaluación socioeconómica de los usuarios del PP. Dichos plazos deberán ser comunicados a los usuarios reevaluados para que tomen las previsiones del caso. Se recomienda además revisar los procesos necesarios para la reevaluación de modo que se reduzcan tiempos, se faciliten los trámites y la información pueda ser verificada en un periodo menor.

5.3 Presupuesto y resultados

Problema 1:

El PP no cuenta con una metodología formal para la definición de metas físicas y financieras. Esto causa que las metas que se fijan no sean del todo consistentes con la realidad y con la dinámica de variación del número de beneficiarios del PP. Al tener variaciones no previstas, las metas no podrían cumplirse en algunos casos, generando percepciones erradas de falta de eficiencia.

Recomendación:

El Programa debe contar con una metodología de definición de metas físicas y financieras que le permita programar transparentemente sus actividades y productos.

Problema 2:

Los canales de entrega usados actualmente no son suficientes para atender a todos los distritos donde existen beneficiarios del PP. En primer lugar se encuentra la insuficiente cobertura del Banco de la Nación, que al 2014 sólo llega a 798 puntos de pago de los más de 1,800 distritos donde interviene el PP. Esta incurre en el tiempo y dinero que los beneficiarios invierten para llegar a cobrar sus subvenciones.

Recomendación:

Realizar un estudio de costo/efectividad donde se consideren distintas posibilidades de canales de pago. Deben tomarse en cuenta dentro de la caracterización de los beneficiarios, el nivel de presencia del Estado en su localidad, de forma que sea posible mapear posibles aliados en la entrega del PP.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP
Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"

Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Nacional Presupuestario en los tres niveles de gobierno" – II Etapa

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza-SECO
Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima
Teléfono: (511) 264-0305
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco-cooperation.admin.ch

Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)
Avenida Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.buenagobernanza.org.pe

Responsables de la contribución
MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF)

Cooperación Suiza-SECO:
Martin Peter, Director de la Cooperación Suiza – SECO en Perú

Cooperación Alemana:
Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Elaboración de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:
Enrique Mendizabal

Impresión:
1000 ejemplares, 1era edición
xxxx de 2016

Fotos de carátula:
Pensión 65

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
Nº 2016-xxxx

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

BUENA GOBERNANZA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público

www.mef.gob.pe | Jr. Junín Nº 319 Lima Cercado | (511) 311-5930