



Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social II

**PE-L1129 (2985/OC-PE) y PE-L1154
(3449/OC-PE)**

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Frederico Guanais (SPH/CPE), Jefe de Equipo; Pablo Ibararán (SCL/SPH); Carolina González (SCL/SPH); Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Maria Caridad Araujo (SCL/SPH); Luis Tejerina (SPH/CHO); Omar Zambrano (CAN/CPE); Fernando Glassman (FMP/CPE); Javier Jiménez (LEG/SGO); Jorge Saldaña (CAN/CPE); y Sheyla Silveira (SCL/SPH)

Equipo PCR: Frederico Guanais (SPH/CPE) y Matilde Neret (SCL/SPH)

Índice

Enlaces Electrónicos.....	i
Acrónimos y Abreviaciones.....	ii
INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$).....	iii
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	1
II. INTRODUCCIÓN.....	2
III. CRITERIOS CENTRALES DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	3
3.1 Relevancia.....	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	3
b. Análisis de la lógica vertical.....	4
3.2 Efectividad.....	9
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto.....	9
b. Resultados Logrados.....	10
c. Análisis de la atribución de los resultados.....	23
d. Resultados imprevistos.....	26
3.3 Eficiencia.....	26
3.4 Sostenibilidad.....	28
IV. CRITERIOS NO CENTRALES.....	28
4.1 Alineación estratégica.....	28
4.2 Monitoreo y Evaluación.....	29
a. Diseño del M&E.....	29
b. Implementación del M&E.....	30
c. Utilización del M&E.....	30
4.3 Uso de Sistemas de Países.....	30
V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	30

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [PCR Checklist](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Convenios de Asignación de Desempeño
CIES	Consorcio de Investigación Económica y Social
CRED	Control de Crecimiento y Desarrollo
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
ENAHQ	Encuesta Nacional de Hogares
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IIEE	Instituciones Educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEDU	Ministerio de Educación
PBL	Préstamo Basado en Reformas de Política
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reforma de Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, según siglas en inglés
PNAEQW	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
PNCM	Programa Nacional Cuna Más
PPSS	Programas Sociales
SAF	Servicio de Acompañamiento a Familias
SCD	Servicio de Cuidado Diurno
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UCCTF	Unidad de Coordinación de Cooperación Técnica y Financiera (ex – Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales. UCPS)

INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$)

<p>NÚMERO DE PROYECTO(S): PE – L1129 Y PE – L1154</p> <p>TÍTULO: PROGRAMA DE GESTIÓN DE RESULTADOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL I Y II</p> <p>INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO EN APOYO A REFORMAS DE POLÍTICA, BAJO LA MODALIDAD PROGRAMÁTICA, CON DDO EN LA SEGUNDA OPERACIÓN.</p> <p>PAÍS: PERÚ</p> <p>PRESTATARIO: REPÚBLICA DEL PERÚ</p> <p>PRÉSTAMO (S): 2985/OC-PE Y 3449/OC-PE</p> <p>SECTOR/SUBSECTOR: INVERSIONES SOCIALES / ALIVIO DE LA POBREZA</p>
<p>FECHAS DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 24 JULIO 2013 Y 22 ABRIL 2015</p> <p>FECHAS DE EFECTIVIDAD DE LOS CONTRATOS DE PRÉSTAMO: 11 DICIEMBRE 2013 Y 15 MAYO 2015</p> <p>FECHAS DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 19 DICIEMBRE 2013 Y 13 DICIEMBRE 2016</p>
<p><u>MONTO PRÉSTAMO (S)</u></p> <p>MONTO ORIGINAL: 30.000.000 Y 30.000.000</p> <p>MONTO ACTUAL: 30.000.000 Y 300.000.000</p> <p>PARI PASU: BID 100%</p> <p>COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 330.000.000</p>
<p><u>MESES DE EJECUCIÓN</u></p> <p>DESDE APROBACIÓN: 6 MESES Y 20 MESES</p> <p>DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: >1 MES Y 19 MESES</p>
<p><u>PERIODOS DE DESEMBOLSO</u></p> <p>FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: DICIEMBRE 2014 Y MAYO 2018</p> <p>FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: DICIEMBRE 2013 Y DICIEMBRE 2016</p> <p>EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): -</p> <p>EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): -</p> <p><u>DESEMBOLSOS</u></p> <p>MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: 30.000.000 Y 300.000.000</p>
<p><u>REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:</u></p> <p>¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? No</p> <p>¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? No</p>
<p>METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:</p> <p>METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:</p>
<p>CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: Parcialmente satisfactorio</p>
<p>DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO/PROGRAMA: El objetivo de esta serie programática es apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país.</p>

I. RESUMEN EJECUTIVO

Entre los años 2013 y 2015 se ejecutaron la primera y segunda operación de la serie programática “Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social”, PE-L1129 (2963/OC-PE) y PE-L1154 (2449/OC-PE), bajo la modalidad de Préstamos Programáticos de Apoyo a Reforma de Política (PBP). La primera operación fue aprobada por el Directorio Ejecutivo el 24 de julio de 2013, por un monto de financiamiento de US\$30 millones; y, la segunda operación fue aprobada el 22 de abril de 2015, por un monto de US\$300 millones. La serie programática “Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social” ha tenido un alto aporte en la consolidación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y se orientó a apoyar al MIDIS en tres aspectos fundamentales: (i) fortalecer la capacidad de los programas sociales en materia de evaluación (diseño, implementación y uso); (ii) asegurar la calidad de los servicios prestados; y (iii) mejorar la gestión de los programas sociales. El apoyo brindado ha permitido fortalecer la institucionalidad del MIDIS, facilitando la generación de evidencia, instrumentos y herramientas técnicas. Desde su creación en 2011, el ministerio se ha convertido en un sector clave para enfrentar la pobreza y reducir brechas sociales en el país.

La Estrategia de País con Perú 2012-2016 (GN-2668) tenía como objetivo contribuir a cerrar las brechas económicas y sociales entre zonas urbanas y rurales y apoyar el incremento de la productividad de la economía y la “inclusión social” era una de sus prioridades. En ese contexto, la serie PBP enmarcó el compromiso formal del Banco para la consolidación de las políticas sociales y de su institucionalidad, lo cual permitió al Banco ofrecer un paquete intensivo de asistencia técnica de manera estructurada e integral al MIDIS, que incluyó operaciones de cooperación técnica, recursos de trabajo económico y sectorial (ESW), y un continuo diálogo de políticas (inclusive la realización de un Diálogo Regional de Política sobre política social en Perú).

La serie programática estuvo alineada a las políticas públicas de inclusión social priorizadas por el Estado Peruano, con lo cual los productos y resultados definidos estuvieron orientados a mejorar la evaluación, calidad y gestión de los programas sociales y de la implementación de la política de inclusión social desde la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”. Es también importante resaltar que el apoyo estuvo orientado directamente a tres programas sociales: Juntos, Cuna Más y Qali Warma; los cuales por sus dimensiones de cobertura y presupuesto de ejecución son los más grandes del MIDIS y aproximadamente apoyan a 4 millones de peruanos y peruanas.

El apoyo brindado por la serie ha permitido apoyar a uno de los programas sociales con mayor impacto para mejorar las condiciones de desarrollo infantil temprano, el Programa Nacional Cuna Más (PNCM). La evaluación realizada al Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Cuna Más ha mostrado que los que recibieron esta intervención están involucrando a sus hijos en más actividades como leer, contar cuentos o cantar, ofreciendo un mayor número y variedad de material de juego y libros; también demostró que hubo menos reporte de prácticas de disciplina violenta (incluido el castigo físico). A un costo anual de alrededor de US\$300 por niño, el programa tiene una relación de beneficio-costos de 3,2. Es decir, por cada dólar invertido hay un retorno de 3,2 dólares incluso bajo los supuestos más conservadores.

Asimismo, es necesario resaltar el aporte que ha tenido la serie programática, en los temas de inclusión financiera, egreso del programa Juntos, cobertura alimentación escolar para estudiantes de secundaria de poblaciones indígenas de la Amazonia; así como apoyar en la consolidación de una iniciativa de articulación sectorial y territorial como es el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros Sociales.

II. INTRODUCCIÓN

Este Informe de Terminación del Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), analiza los resultados y presenta las lecciones de la serie programática para apoyar la consolidación del MIDIS y la implementación de la gestión por resultados en la política social; que se realizó en dos operaciones, bajo la modalidad de PBP PE-L1129, 2963/OC-PE y PE-L1154, 2449/OC-PE. El objetivo de la serie programática estuvo orientado en apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándolo como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país.

Contexto en que se ha ejecutado el programa

El crecimiento económico peruano se ha desacelerado, pero es continuo. Es uno de los pocos países de la región que ha mantenido un crecimiento económico en los últimos 18 años; aun con lo ocurrido en el año 2014 obteniendo solamente un 2,4%, muy distante del 5,8% registrado en el 2013. Para los años 2015 y 2016 se obtuvo un crecimiento del 3,3% y 3,9% respectivamente, para lo cual se aplicaron políticas económicas que permitieron el dinamismo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, apoyo a los sectores de minera e hidrocarburos, telecomunicaciones, comercio y transporte, principalmente.

Para el año 2017, el crecimiento económico no es lo esperado, según las proyecciones ajustadas se llegará a un 3%¹. La expectativa se redujo en virtud de la presencia del fenómeno de El Niño Costero y la paralización de importantes obras de infraestructura vinculadas a empresas brasileñas por los temas de corrupción. Aunque ambos choques son transitorios (especialmente para el primer semestre del año), su impacto en el crecimiento ha sido significativo; según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se estima que le restarán 1,5 puntos a lo esperado para el 2017. Aun bajo este escenario, la economía peruana mantiene el liderazgo de crecimiento en la región.

En el panorama social, el Gobierno del Perú ha realizado acciones para mejorar las condiciones de inclusión y desarrollo social, con la creación del MIDIS en octubre del 2011, marcando un hito en la política pública del país, en la medida que por primera vez se institucionaliza la inclusión social como política del Estado bajo la rectoría de un único sector. La serie programática ha permitido afianzar el rol y las acciones del MIDIS; las dos operaciones de la serie –PE-L1129 y PE-L1154– han aportado en la consolidación del MIDIS como rector de la política de desarrollo e inclusión social y del Sistema Nacional de Inclusión Social (SINADIS)² con lo cual posee todas las atribuciones para el diseño, implementación y evaluación de políticas de inclusión social destinadas a reducir la pobreza y las condiciones de desigualdad.

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS), “Incluir para Crecer”, es el instrumento de gestión que materializa la política de inclusión social para su implementación, la cual define 5 ejes estratégicos bajo el enfoque del ciclo de vida: (i) nutrición infantil; (ii) desarrollo infantil temprano; (iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; (iv) inclusión económica; y (v) protección del adulto mayor. Los elementos que orientan la estrategia son: (a) el hogar como

¹ Informe de actualización de proyecciones macroeconómicas, Ministerio de Economía y Finanzas, 30 de abril de 2017. Ver: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/informe_actualizacion_proyecciones.pdf

² En julio del 2016, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, con el cual se aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), donde el MIDIS es rector. Este Sistema asegura el cumplimiento de las políticas públicas en materia de desarrollo e Inclusión social en los tres niveles de gobierno.

unidad de diseño, análisis y atención de la política social; (b) activar iniciativas y procesos de inclusión social bajo un enfoque de gestión por resultados; (c) articular las etapas del ciclo de gestión pública en torno a resultados prioritarios de inclusión social; (d) integrar herramientas de gestión que faciliten la articulación basada en competencias; y (e) promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con iniciativas en el territorio.

Hay avance en los indicadores sociales emblemáticos del MIDIS, pero persisten brechas por cerrar, especialmente en poblaciones rurales. Estos indicadores sociales nos permiten conocer el impacto y mejora que se ha obtenido en las poblaciones peruanas más excluidas y vulnerables en los últimos años. Si revisamos el indicador de asistencia escolar de niños de 3 a 5 años a la educación básica regular, vemos que se ha incrementado de 78,4% en el 2011 a 85,9% en el 2016. También podemos ver el indicador de acceso de los hogares al paquete integrado de servicios, que incluye agua mejorada (red pública o pilón), desagüe mejorado (red pública o pozo séptico), electricidad y telefonía (fija o celular), cuya cobertura simultánea ha aumentado de un 60,5% en el 2011 a un 69,7% en el 2016. La proporción de niños y niñas de 5 años con desnutrición crónica se ha reducido en estos años pasando de 19,5% en el año 2011 a 13,1% en el 2016. Estos resultados positivos están acompañados de grandes retos a trabajar, por ejemplo, no se ha logrado mejoría en la prevalencia de anemia la cual ha incrementado, ya que para el 2011 se encontraba en 41,6% y a la fecha es de 43,6%

III. CRITERIOS CENTRALES DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO

3.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

En el año 2011 el Gobierno Peruano marcó un hito en la política pública, al institucionalizar la inclusión social como política de estado, bajo la rectoría de un único sector expresado en el MIDIS³. A partir de ello se ha implementado una política de inclusión social, la ENDIS, y se ha promovido un conjunto de reformas y procesos para mejorar la gestión, calidad y evaluación de los programas sociales con el objetivo de atender a la población en condición de pobreza y mejorar sus condiciones de vida. La serie programática ha aportado significativamente a consolidar y mejorar la gestión del MIDIS y de los programas sociales, lo cual ha tenido un efecto directo en la mejora de condiciones de vida de la población en condición de pobreza extrema. Los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) presentados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2015 señalan que los programas sociales han tenido un impacto muy importante en la reducción de la pobreza extrema, en especial los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) como Juntos y Pensión 65, los cuales tienen un aporte sustancial, considerando que 664 mil personas que estarían en situación de pobreza dejaron de serlo debido a que participaron en estos programas⁴.

Para el Gobierno que se inició en 2016, las políticas de inclusión social continúan siendo prioridad de atención. Por ello el presupuesto asignado al MIDIS en 2017 ha sido incrementado en un

³ Balance de la política social para el periodo 2011-2016 y retos para el periodo 2016-2021, Álvaro Monge Zegarra y Laís Grey Gutiérrez. Consorcio de Investigación Económica y Social – Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Diciembre 2016. Lima, Perú. Ver: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/Publicaciones/Balance%20QUINQUENIO%20CIES%2019%20dic%202016%20FINAL.pdf>

⁴ Información proporcionada por el MIDIS.

11% frente al año 2016, y si se incorpora el programa Tambos⁵, recién transferido al MIDIS, este incremento sería de un 14%.

b. Análisis de la lógica vertical

La serie programática “Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social” tuvo como objetivo “apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país”. El contexto del inicio de la serie programática era que el MIDIS había sido recién creado y no contaba con una institucionalidad consolidada, es por ello la serie programática se orientó a apoyar la ejecución e implementación de los avances que del MIDIS en su consolidación como rector de la política de inclusión social en el Perú. Los resultados adoptados en la serie programática, especialmente en la segunda operación, incluyen una combinación de medidas de desarrollo institucional (por ejemplo, la firma de convenios de gestión o la realización de evaluaciones operativas), con metas de cobertura de los principales programas, que debe ser consecuencia del fortalecimiento institucional. Al final de la serie programática, se observa que el ministerio cuenta con una alta institucionalidad, habiendo logrado mantenerse como uno de los sectores claves en la administración pública para enfrentar la pobreza durante y después del cambio de gobierno ocurrido a mediados del año 2016 (el primer cambio desde su creación).

La serie programática ha concentrado sus esfuerzos en el apoyo a fortalecer la institucionalidad del MIDIS y de los principales programas sociales que se ejecutan desde el ministerio: Cuna Más, Juntos y Qali Warma⁶; se encuentran directamente vinculados a proteger y promover el desarrollo del capital humano, garantizando capacidades futuras a los niños y adolescentes y se encuentran en el marco de los ejes 1, 2 y 3 de la ENDIS. Los siguientes párrafos describen la lógica vertical de las medidas de política desde la perspectiva del fortalecimiento de la institucionalidad del MIDIS, así como del fortalecimiento de los programas Cuna Más, Juntos y Qali Warma.

Institucionalidad del MIDIS

El MIDIS fue creado en octubre de 2011 y por lo tanto se trataba de una institución recién creada cuando se inició la preparación de la primera operación de la serie programática (en 2012). Por ello, la serie contempló el apoyo específico a los temas de gestión del MIDIS.

En la primera operación, se apoyó la preparación de la ENDIS⁷. El objetivo de la ENDIS fue establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social, reconociendo las

⁵ Con Decreto Supremo N° 012-2016-MIDIS del 16 de diciembre del 2016, se aprueba la transferencia del Programa Nacional Tambos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para lo cual se otorga un plazo sesenta días hábiles para ejecutarlo.

⁶ El programa Juntos en el año 2016 registró un total de 772,120 hogares afiliados, en 1,290 distritos, en 21 departamentos. El Programa Qali Warma, atendió un total de 3,6 millones de niños de educación inicial y primaria, y estudiantes de educación secundaria de comunidades nativas de amazonia, en un total de más de 60 mil instituciones educativas a nivel nacional. Asimismo, el Programa Cuna Más atendió con ambos servicios a más de 136 mil niños menores de 3 años a nivel nacional. Estos tres programas sumados sus presupuestos de asignación para el año 2016 representan el 71.8% del total para todo el Sector.

⁷ <http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf> .

competencias y procesos en marcha. En la parte institucional, la segunda operación de la serie programática estuvo enfocada en la aprobación de mecanismos de financiamiento de la ENDIS, y en ese contexto se promovió la implementación y consolidación del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)⁸.

Programa Cuna Más

El programa Cuna Más fue creado en 2012, como un programa de desarrollo infantil temprano con la duración de 5 años, y su continuidad estuvo sujeta a la realización de una evaluación de impacto⁹. Al momento del inicio de la serie programática, Cuna Más era un programa recién iniciado y, por lo tanto, las condiciones estuvieron volcadas a medir los impactos del programa y a apoyar la calidad de los servicios de Cuna Más en sus dos modalidades. El Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF)¹⁰ basa su lógica de intervención en visitas a los hogares de población dispersa para transmitir prácticas de crianza y estimulación temprana a las familias, y el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) basa su lógica de intervención en el desarrollo de un programa de actividades pedagógicas en salas cuna para los niños de los hogares de población urbana. En el ámbito del programa Cuna Más, la lógica vertical de la serie programática estuvo orientada a la implementación de una evaluación de impacto asociada a esfuerzos de garantía de calidad del programa, mediante el desarrollo de contenidos didácticos, recursos humanos y mejora de procesos de trabajo.

La primera operación de la serie programática apoyó el diseño del modelo experimental de la evaluación y la recolección de los datos de línea de base de los programas, mientras que la segunda operación apoyó la implementación del seguimiento del SAF y el diseño del seguimiento del SCD. El SAF fue la primera evaluación experimental de un programa de visitas domiciliarias para la promoción del desarrollo infantil, implementado a una escala de este tipo¹¹. La evaluación del programa pionero en Jamaica¹² implementado en 1986-1987 y que encontró impactos relevantes tuvo una muestra de 129 niños, mientras que la evaluación del SAF incluyó 5.339 niños.

Los resultados de la evaluación del SAF encontraron evidencia de impactos significativos en el desarrollo cognitivo y de comunicación de los niños¹³. La evaluación del SCD todavía se encuentra en fase de conclusión y está a cargo del MIDIS. La realización de la evaluación de impacto brindó evidencia sobre la importancia que tienen los servicios que realiza el PNCM para el desarrollo infantil temprano en los niños y niñas de familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En esa perspectiva, se incrementó el presupuesto asignado al programa,

⁸ El FED es un mecanismo de incentivo diseñado con el propósito de incentivar a los gobiernos regionales a optimizar la gestión y entrega de servicios relacionados al DIT en sus distritos. El FED transfiere fondos monetarios a los gobiernos regionales si, y solo si, estos cumplen la condición de demostrar que han cumplido compromisos de gestión y cobertura de provisión de bienes y servicios en las etapas de gestación hasta los cinco años de vida.

⁹ Decreto Supremo No 003-2012-MIDIS.

¹⁰ El Servicio de Acompañamiento a Familias – SAF, es una de las modalidades de atención del PNCM, que ofrece visitas domiciliarias semanales a familias con niños menores de 36 meses de edad, durante estas visitas, a cargo de facilitadoras de la comunidad, quienes han sido capacitadas previamente el Programa, se trabaja con la madre y el niño para mejorar sus prácticas de crianza con el fin último de promover el desarrollo infantil integral.

¹¹ El SAF inicio operaciones en el año 2012 brindando el servicio a 4,385 familias, en los siguientes años se amplió la cobertura, atendiendo en el año 2015 a un total de 81,874 familias.

¹² Gertler, Paul, James Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan Walker, Susan M Chang, and Sally Grantham-McGregor. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* (New York, N.Y.) 344 (6187): 998–1001. doi:10.1126/science.1251178.

¹³ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/informe_resultados_cuna_mas.pdf

pasando de S/ 266 millones de soles en el 2014 a S/ 395 millones, lo que representa un incremento del 48,3%.

En el ámbito de la mejora de la calidad, la primera operación de la serie apoyó el desarrollo de estrategias para otorgar prestaciones de calidad, tales como lineamientos del programa y contenidos didácticos incluidos en su currículo. En la segunda operación, se apoyó el fortalecimiento de recursos humanos mediante políticas para contratación de nuevo personal y capacitación del personal existente. La evaluación de impacto y las acciones de mejora de calidad estuvieron interrelacionadas. En su conjunto, la evaluación de Cuna Más ha indicado diversas recomendaciones para mejorar las acciones operativas del servicio, por ejemplo, lo relacionado con el número de visitas de las facilitadoras y a la calidad de estas. Es por esto que el programa desde el primer trimestre del año 2017 viene coordinando con el MEF y el MIDIS, una matriz de compromisos de mejora, que refleje las acciones a implementar en el marco de las evidencias encontradas.

Programa Juntos

En el momento del inicio de la serie programática, el programa Juntos, de TMC, ya contaba con ocho años de existencia, una vez que fue creado en 2005¹⁴. Por lo tanto, la lógica vertical de la serie programática se orientó a apoyar la realización de estudios y evaluaciones operativas que sirvieran de insumos a la mejora de procesos de gestión en el nivel local, la integración del programa con otras políticas públicas destinadas a la inclusión de los beneficiarios en actividades productivas y en el sistema financiero formal.

Los impactos y efectos asociados a los programas de TMC han sido ampliamente estudiados y documentados en diversos países de América Latina y Caribe¹⁵ y también en Perú¹⁶, donde la mayoría de los resultados se concentran en salud. La evidencia en Perú indica también que las transferencias sociales por sí solas no son suficientes para encaminar a sus beneficiarios por una senda del empleo y la generación de ingresos sostenibles¹⁷. Es por esto que es necesario para lograr la condición de egreso, desarrollar una estrategia de articulación con programas productivos y/o generadores de empleo; pero no necesariamente toda articulación -aunque sea productiva- va a determinar a priori ser una estrategia de egreso; es necesario para ello tener un análisis de múltiples condiciones a implementar; las experiencias desarrolladas en otros países muestran que es necesario tener un control de todo el proceso, con intervenciones concatenadas de las diversas entidades sectoriales y locales.

Las medidas aprobadas por el programa con el apoyo de la serie programática permitieron facilitar procesos dentro del programa, con lo cual se incrementó la cobertura, la mejora de los procesos de verificación de corresponsabilidades, de afiliación y la operatividad de nuevos pilotos. Es necesario señalar que el programa en el marco de la mejora continua y de la calidad del servicio en el año 2016, promulgo nuevas directivas sobre los procesos operativos. En esa medida, es interesante continuar analizando el proceso de articulación del programa Juntos con

¹⁴ Decreto Supremo N° 032-2005-PCM.

¹⁵ <https://publications.iadb.org/handle/11319/7891?locale-attribute=pt&>.

¹⁶ Pérez-Lu, J. E., Cárcamo, C., Nandi, A., and Kaufman, J. S. (2017) Health effects of 'Juntos', a conditional cash transfer programme in Peru. *Maternal & Child Nutrition*, 13: e12348.; Christopher T Andersen, Sarah A Reynolds, Jere R Behrman, Benjamin T Crookston, Kirk A Dearden, Javier Escobal, Subha Mani, Alan Sánchez, Aryeh D Stein, and Lia CH Fernald. *Participation in the Juntos Conditional Cash Transfer Program in Peru Is Associated with Changes in Child Anthropometric Status but Not Language Development or School Achievement*. *J. Nutr.* 2015 145: 10 2396-2405; first published 115.213546

¹⁷ Cambiando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del Programa Haku Wiñay, Javier Escobal y Carmen Ponce (Editores). GRADE, Lima, mayo 2016.

el proyecto Haku Wiñay del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), ya que los resultados del piloto desarrollado en los distritos de Chuschi y Vinchos en el departamento de Ayacucho; muestran que existe una mejora en un promedio de 7% en los ingresos autónomo de los hogares (ingreso agropecuario). Este podría ser un camino para desarrollar una política de egreso. Tres condiciones de política estuvieron directamente vinculadas a promover y fortalecer la inclusión financiera, muchos estudios señalan el aporte que tiene en las familias en pobreza como medio para salir de esta condición¹⁸. Las acciones desarrolladas por el MIDIS se encuentran alineadas a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) la cual fue aprobada en julio del 2015¹⁹; a la fecha se cuenta con los lineamientos para el diseño, implementación, seguimiento y mejora continua, en la gestión y/o intervenciones en inclusión financiera en los Programas Sociales (PPSS) del MIDIS²⁰, los cuales se elaboraron en base de las lecciones aprendidas en proyectos pilotos realizados durante los años 2013 al 2015.

Programa Qali Warma

La segunda operación de la serie programática incluyó el apoyo al programa Qali Warma, de alimentación escolar, que no había sido previsto inicialmente, en el contexto del eje de la mejora de calidad de los programas. Las medidas apoyadas por la serie programática contemplaron la mejora de los procesos de compras, y mayor asignación presupuestal para mejora de infraestructura asociada a alimentación escolar (cocinas, almacenes, comedores).

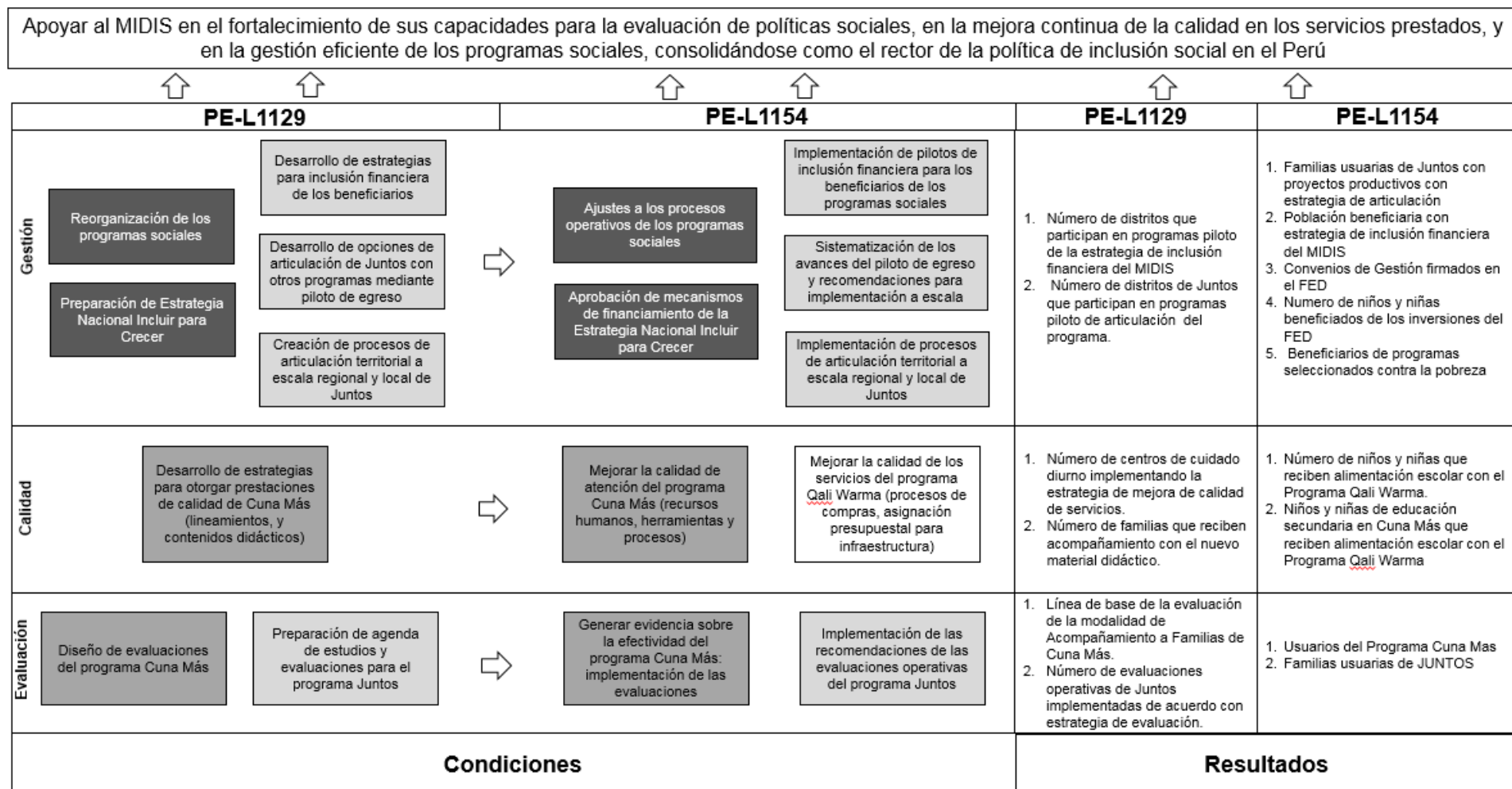
La figura a continuación detalla el análisis de la lógica vertical de la operación.

¹⁸ <https://www.cgap.org/sites/default/files/FocusNote-Financial-Inclusion-and-Deelopment-April-2014-Spanish.pdf>.

¹⁹ http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/mid_estrategia_enif_2015.pdf.

²⁰ Directiva N° 002-2015-MIDIS, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 044-2015-MIDIS.

Figura 1. Diagrama con el análisis de la lógica vertical de la serie programática.



Institucionalidad
 Programa Cuna Más
 Programa Juntos
 Programa Qali Warma

3.2 Efectividad

a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto.

Entre los años 2013 y 2015 se ejecutaron la primera y segunda operación de la serie programática “Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social”, PE-L1129 (2963/OC-PE) y PE-L1154 (2449/OC-PE), bajo la modalidad de Apoyo a Reformas de Política (PBP), teniendo como objetivo: apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país.

La segunda operación PE-L1154 (2449/OC-PE) tuvo por objetivo: “Consolidar y reforzar el apoyo al MIDIS como entidad rectora en inclusión social, en materia de evaluación, calidad y gestión de los programas sociales”; para ello introdujo algunas nuevas condiciones e incorporó un programa social, manteniendo los objetivos y estructura de los componentes originales que el Banco acordó con el Gobierno del Perú al inicio de la serie programática. Esa operación tuvo un financiamiento de US\$300 millones que fueron desembolsados a partir del cumplimiento de las condiciones de la Matriz de Políticas.

Esa operación desarrolló cuatro componentes que se describen a continuación:

Componente 1. Estabilidad del marco macroeconómico. El objetivo era asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, lo cual fue asumido como un compromiso por el Gobierno Peruano.

Componente 2. Apoyo a la evaluación de programas sociales. Los objetivos eran: (i) generar evidencia empírica sobre la efectividad del PNCM; y (ii) apoyar el proceso de mejora de gestión de Juntos, como resultado del diseño e implementación de evaluaciones operativas. Se mantuvieron las mismas como condiciones previstas desde el inicio de la serie programática, dando continuidad al trabajo realizado en la primera fase y solo ajustando los alcances. En ese sentido se definieron como condiciones: (i) conclusión del informe y análisis de los datos recolectados en la línea de base de las evaluaciones de impacto de los servicios del PNCM, y desarrollo del diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de las evaluaciones de impacto de las dos modalidades de servicios del PNCM; y (ii) el cambio de directivas de operación del programa Juntos en etapas clave del ciclo operativo del programa (afiliación, mantenimiento del padrón de beneficiarios, verificación de corresponsabilidades y pago de transferencias).

Componente 3. Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales. Este componente tenía como objetivo mejorar las condiciones de prestación de servicios, para que el aumento de cobertura de los programas estuviera acompañado de mejoramiento continuo de la calidad. Durante la primera operación de la serie, el MIDIS preparó lineamientos y desarrollo planes para mejorar la calidad de los dos servicios del PNCM. Es necesario indicar que este componente no estaba previsto para esta segunda etapa, cuando se diseñó toda la serie programática. Sin embargo, por la importancia de enfatizar la calidad de los servicios en los programas de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) y por el incremento de cobertura del PNCM, se incorporaron condiciones de mejoramiento de calidad de los programas sociales, además se

incorporó al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW)²¹ por estar alineados a los objetivos de la serie programática y por la importancia que tiene dentro de la ENDIS al atender a una población de más de 3 millones de niños y niñas, en las instituciones educativas de nivel inicial y primaria en los 24 departamentos. En esta operación, se esperaba cumplir con las siguientes condiciones: (i) fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos de los Centros de Cuidado Diurno del PNCM mediante la contratación de educadoras y su capacitación en buenas prácticas para la interacción con los niños; (ii) revisión de la estrategia y metodología, malla curricular y materiales de formación a equipos técnicos, y capacitación a facilitadores del SCD; y (iii) mejoras en las condiciones para la provisión de los servicios del PNAEQW, entre los que se encuentran los manuales para la compra de alimentos, recursos para el desarrollo de infraestructura y equipamiento, así como la inclusión de jóvenes que cursan la secundaria en comunidades nativas.

Componente 4. Apoyo al mejoramiento de gestión de programas sociales. Este componente tenía como objetivo apoyar a la consolidación de la gestión por resultados del MIDIS, esta nueva operación, permitía afianzar y continuar apoyando las acciones impulsadas con la primera operación de la serie programática que estuvo orientada en el diseño de la estrategia en DIT e inclusión económica, pilotos para el diseño de políticas de egreso e inclusión financiera y la articulación territorial para la gestión local del programa Juntos. Con la segunda operación, se acordaron las siguientes condiciones: (i) sistematización de los avances del piloto de egreso del programa Juntos y recomendaciones para su implementación a escala; (ii) implementación de un piloto de creación de capacidades financieras y mejoramiento de acceso a servicios financieros de la población en proceso de inclusión; (iii) aprobación de lineamientos de inclusión financiera con base en el aprendizaje del piloto; (iv) implementación de un sistema de operativos de campo para los gestores locales del programa Juntos; (v) nuevas actividades del coordinador técnico zonal del programa Juntos; (vi) ajustes en los procesos operativos de los programas Qali Warma y Juntos; y (vii) aprobación de normas para la creación de mecanismos de financiamiento para la implementación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer. Asimismo, se incorporó una nueva condición, no prevista al inicio de la serie programática, referente a la aprobación de planes de implementación de inclusión financiera en al menos un programa social del MIDIS. Finalmente se ajustó el alcance de la condición referido a la actualización de procesos operativos de los programas sociales y sus manuales de operación, que estuvieron establecidos al inicio de la serie y que sería una condición para la segunda operación, quedando para esta operación como aprobación e implementación de ajustes a los procesos operativos de los programas PNAEQW y Juntos, cambio que era totalmente pertinente ya que concentran esfuerzos en los dos programas con mayor número de usuarios y con la asignación presupuestal más alta del MIDIS.

b. Resultados Logrados

Las dos operaciones de la serie (PE-L1129 y PE-L1154) han cumplido con todas las condiciones de la Matriz de Políticas por lo cual se realizaron los desembolsos acordados. No se realizaron modificaciones a los productos. Las modificaciones realizadas a los impactos y resultados se dieron por razones de precisión conceptual del indicador o por la indisponibilidad de datos para el seguimiento, y se encuentran detalladas en la Tabla 1 a continuación.

²¹ El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQ), tiene como objetivo brindar alimentación de calidad a niños y niñas en los niveles de inicial y primario de las instituciones educativas públicas del Perú, contribuyendo a mejorar la asistencia y permanencia escolar, así como las practicas alimentarias; este programa también atiende a estudiantes de educación secundaria de poblaciones indígenas de la Amazonía Peruana. Se encuentra alineado a la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, y es uno de los programas sociales con mayor presupuesto en el MIDIS, en el año 2016 tuvo asignado un monto de S/ 1.422 millones de soles. Ver: http://www.qaliwarma.gob.pe/?page_id=2.

Tabla 1. Cambios a la matriz de resultados

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base original	Meta original	Línea de base revisada	Meta revisada	Razones para el cambio	Fecha del cambio	Fecha de cambio acordado con la unidad ejecutora
Impactos	Incidencia de pobreza extrema usando el ingreso autónomo	Cambio en la redacción y forma de cálculo del indicador	48,9%	26,2%	8,2%	7,0%	La redacción original implicaba el cálculo del indicador entre la población en proceso de inclusión, o sea, la población objetivo del MIDIS (PEPI). La redacción revisada es calculada con base en la población general. Los cambios fueron realizados por la indisponibilidad de datos específicos para la PEPI.	Dic 2016	Dic 2016
Impactos	Incidencia de pobreza extrema	Los mismos que en el indicador anterior.	36,2%	19,3%	6,0%	5,0%	Las mismas que en el indicador anterior.	Mayo 2015	Dic 2016
Impactos	Hogares con paquete de servicios básicos (acceso a agua, desagüe, luz y telefonía)	Los mismos que en el indicador anterior.	11,6%	46,1%	63,6%	70,0%	Las mismas que en el indicador anterior.	Dic 2016	Dic 2016
Impactos	Porcentaje de niñas y niños del grupo de tratamiento de la evaluación de impacto del SAF por debajo del puntaje total de ASQ que corresponde a 1 D.S. de distancia del promedio a línea de base para la muestra	Eliminación del indicador relativo al SCD y sus respectivas desagregaciones.	N/A	N/A	N/A	N/A	La medición de seguimiento del SCD no fue realizada en el tiempo previsto y sus resultados finales todavía no están disponibles.	Dic 2016	Dic 2016

Sección de la Matriz de Resultados donde los cambios se llevaron a cabo	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Línea de base original	Meta original	Línea de base revisada	Meta revisada	Razones para el cambio	Fecha del cambio	Fecha de cambio acordado con la unidad ejecutora
Resultados	Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (Cuna Más, Juntos, FONCODES, Pensión 65)	Cambio en redacción del indicador, línea de base y meta.	712.981	1.998.993	1,119.873	1.800.000	Mayor precisión en la redacción del indicador mediante la especificación de los programas sociales (Cuna Más, Juntos, FONCODES, Pensión 65), y consecuente ajuste en los números de línea de base y meta.	Mayo 2015	Mayo 2015
Resultados	Familias usuarias de Juntos que participan en proyectos productivos (Haku Wiñay/Noa Jayatai)	Cambio en redacción del indicador	N/A	N/A	N/A	N/A	Las mismas que en el indicador anterior.	Mayo 2015	Mayo 2015
Resultados	Número de usuarios de los programas del MIDIS que reciben transferencias monetarias o subvenciones económicas en sus cuentas de ahorro (estrategia de inclusión financiera)	El mismo que en el indicador anterior.	N/A	N/A	N/A	N/A	Las mismas que en el indicador anterior.	Mayo 2015	Mayo 2015
Resultados	Número de niños y niñas menores de cinco años que pertenecen a los quintiles 1 y 2 de pobreza departamental ámbito de intervención del FED	El mismo que en el indicador anterior.	N/A	N/A	N/A	N/A	Las mismas que en el indicador anterior.	Mayo 2015	Mayo 2015

Con referencia a la Matriz de Resultados, las metas planteadas para la segunda operación se han cumplido parcialmente, existe una relación causal con los productos; pero en algunos casos la meta ha sido afectada por elementos no controlados lo cual no ha permitido cumplir lo programado, detallaremos el avance de las más significativas.

Institucionalidad del MIDIS

Esta serie programática, y en específico la segunda operación, ha apoyado la consolidación de una de las iniciativas de articulación sectorial y territorial de mayor repercusión que ha implementado el MIDIS, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logros Sociales (FED). Este se ha implementado de manera progresiva desde el 2014 en tres fases²², a la fecha 25 regiones han suscrito Convenios de Asignación por Desempeño (CAD) con el MIDIS y el MEF para cumplir con una lista de metas en indicadores de gestión y cobertura mediante la suscripción de convenios de asignación por desempeño, y por lo tanto se logró la meta. A la fecha se ha transferido un total de 347 millones de soles en los tres años de implementación.

A pesar de que se haya logrado la meta de convenios firmados, no se ha logrado cumplir la meta establecida de número de niñas y niños beneficiarios de las inversiones del FED. A diciembre del 2016, considerando la información de las regiones (con excepción de Lima Metropolitana que no tiene FED) se han registrado 874.343 niños y niñas menores de seis años que pudieron ser beneficiados, ya sea a través de la promoción del acceso a servicios básicos como parte de las metas del FED, o a través de la ejecución de incentivos monetarios brindados por éste y orientados a programas presupuestales vinculados al DIT, a cambio del cumplimiento de las metas establecidas en los Convenios de Asignación por Desempeño (CAD). Sin embargo, el FED ha obtenido logros importantes: (i) incremento en la entrega de servicios integrales en los distritos más pobres de los departamentos, en el 2013 solo el 1% de las gestantes tuvieron 4 exámenes auxiliares en el primer trimestre y al menos 4 atenciones prenatales con suplemento de hierro y ácido fólico, mientras que en 2016, la proporción aumentó al 27%; (ii) el 18,9% de niños y niñas menores de dos años con Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED), vacunas de neumococo y rotavirus, suplementación con multimicronutrientes y DNI en el 2013, se pasó a 24,9% en 2016; (iii) el número de niños y niñas que acceden a educación inicial en los distritos más pobres del país se ha visto incrementado en 17,2 p.p., pasando de 48,8% en el 2013 a 66% en el 2016.

Programa Cuna Más

Con referencia a la cobertura del programa Cuna Más, para el año 2016 con el SCD se atendió a 51.691 niños y niñas, con el SAF a 84.891 niños y niñas²³, no logrando la meta establecida; esto se encuentra relacionado con las dificultades que se tiene para contar con infraestructura adecuada para la prestación del servicio de cuidado diurno, ya que las organizaciones comunales priorizan el uso para fines lucrativos; y por la alta rotación que se tiene del personal de campo que limita la adecuada prestación del servicio, tanto a nivel de cuidado, como en las visitas domiciliarias de acompañamiento familiar. Es necesario precisar que los resultados obtenidos de las evaluaciones realizadas han permitido priorizar una mayor asignación de recursos para este programa social, con lo cual también un crecimiento sustantivo

²² Las fases de cobertura territorial del FED son: (i) 1ra. Fase, iniciada a finales de mayo de 2014 en nueve regiones: Apurímac, Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Puno, Loreto y Ucayali; (ii) 2da. Fase, iniciada a finales de octubre de 2014 en siete regiones: Ancash, Cusco, La Libertad, Madre de Dios, Pasco, Piura y San Martín; y (iii) 3ra. Fase, iniciada a principios de abril de 2015 en nueve regiones: Tumbes, Lambayeque, Lima y Provincias, Callao, Ica, Junín, Arequipa, Moquegua y Tacna.

²³ El programa redefinió la meta de cobertura para el año 2016 para el SAF un total de 84.493 familias, y SCD un total de 52, 936 niños; alcanzando la cobertura del 100% con referencia al primer servicio y el 98% con el segundo.

en la cobertura (se tenía programado atender en el 2017, con el SCD a 65.288 niños y con el SAF a 109.371 niños).

Programa Juntos

El indicador que refiere sobre el aumento de la cobertura del programa Juntos no se ha cumplido, por las modificaciones al instrumento de focalización geográfica a partir del nuevo Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013, publicado en setiembre del 2015²⁴. Ya que uno de los criterios de intervención es el Programa está orientado a distritos rurales con más de 40% de pobreza; el nuevo escenario reducía el número de distritos elegibles²⁵; por ello para el año 2016 solo se atendió a un total de 772.120 hogares afiliados, lo que representa 3,3% menos de lo programado por esta segunda operación²⁶. Aunque es necesario resaltar que el Programa ha puesto énfasis en las familias abonadas para garantizar la transferencia y el cumplimiento de las corresponsabilidades.

Se ha superado sustancialmente la meta proyectada en la Matriz de Resultados para el incremento de los hogares Juntos que se encuentran articulados a proyectos productivos. Según datos del programa social al primer semestre del 2016, se tiene un total de 34.802 hogares que están articulados al proyecto Haku Wiñay del programa Foncodes²⁷. Los resultados de las evaluaciones y sistematizaciones realizadas indican que el proyecto Haku Wiñay apoya y promueve el desarrollo de capacidades productivas y emprendimientos rurales, mejorando los ingresos económicos de las familias; por ello es importante realizar un proceso real de articulación entre ambos programas sociales, que permita el egreso sostenible de las familias. A la fecha todavía no se implementa la estrategia de egreso, la cual viene siendo revisada por el Programa Juntos en el marco de las nuevas normativas de focalización y recertificación.

Más de 1,1 millón de usuarios de los programas sociales del MIDIS son beneficiarios de la estrategia de inclusión financiera, superando la meta planteada por este indicador de la Matriz de Resultados. Asimismo, se han implementado en el año 2015 y año 2016 los Planes de Inclusión Financiera de los programas sociales Juntos, Cuna Más, Foncodes y Pensión 65, según lo estipulado por el Lineamiento de Inclusión Financiera aprobado por el Ministerio²⁸. Finalmente,

²⁴ Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013, Instituto Nacional de Estadísticas e Informática – INEI, Lima, setiembre 2015; donde se actualiza el Mapa de Pobreza al año 2013 en la medida que se venía trabajando con uno del año 2009, es necesario precisar que en ese tiempo se habían producido importantes cambios socioeconómicos en el país, habiéndose reducido en cerca de 10 puntos la pobreza total (19 puntos en el caso de la pobreza rural) y mejorado sustancialmente el acceso de los hogares a los servicios básicos.

²⁵ Según el nuevo Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013, entre el año 2009 y 2013, la pobreza se redujo en 855 distritos. En 2013, nueve de cada diez distritos que en 2009 tenían una incidencia de pobreza igual o superior al 80% la redujeron sustantivamente. En la Sierra, 245 distritos que en el 2009 tenían pobreza mayor o igual al 60% disminuyeron su pobreza. Asimismo, en la Selva disminuyeron 33 distritos y en la Costa 2 distritos. La fisonomía de la pobreza monetaria del país ha cambiado de manera marcada: existe ahora una menor concentración de distritos con muy altos niveles de pobreza en la zona del Trapecio Andino (departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac) pero la concentración persiste en la Sierra norte del país.

²⁶ El programa Juntos, con el nuevo mapa de pobreza 2103, planteo como meta de cobertura para el año 2016 afiliar a 753.875 familias, meta que fue superada, esto en gran medida por las acciones realizadas por durante el proceso de afiliación que se implementa, que permite identificar e incorporar las familias pobres al Programa.

²⁷ El Proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai, es un proyecto de desarrollo de capacidades productivas y emprendimientos rurales para hogares rurales en extrema pobreza. Se implementa con cuatro componentes: fortalecimiento de los sistemas de producción familiar, promoción de negocios rurales inclusivos, mejora de la vivienda saludable, y desarrollo de capacidades financieras. Su ejecución está coordinada y articulada con el MIDIS y la Estrategia “Incluir para Crecer”, con los Gobiernos Locales y con las comunidades organizadas. Ver: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>

²⁸ Resolución Ministerial N° 044-2015-MIDIS, “Lineamientos para el diseño, implementación, seguimiento y mejora continua, en la gestión y/o intervenciones en inclusión financiera de los programas sociales del MIDIS”.

782.772 usuarios y colaboradores de los programas sociales han sido capacitados en temas de inclusión financiera.

Programa Qali Warma (PNAEQW)

El programa PNAEQW a la fecha ha cumplido con los indicadores de resultados establecidos en esta operación. A fines del año 2015, logro una atender a un total de 3.604.409 niños y niñas de Instituciones Educativas (IIEE) públicas de nivel nacional de nivel inicial, primario y estudiantes de nivel secundaria de IIEE de comunidades nativas de la Amazonia. El Qali Warma ha contribuido a mejorar las condiciones de equipamiento de las cocinas de las IIEE, a través de la dotación de un kit de utensilios de cocina, mesas de acero inoxidable, estantes, parihuelas, cocinas GLP y cocinas mejoradas para las IIEE de la modalidad productos; y un kit de mesas de acero inoxidable y vestuario para las IIEE de la modalidad raciones. Durante los periodos 2014, 2015 y 2016 un aproximado de 46.758 IIEE recibieron algún tipo de equipamiento, teniendo en cuenta la cantidad de usuario y la modalidad de atención (377 IIEE pertenecientes a Comunidades Indígenas de nivel secundaria).

Finalmente, para garantizar una provisión del servicio con alto nivel de estándar se cuenta con una serie de manuales y normativa interna (protocolos, herramientas de gestión, lineamientos y directivas orientadas a la mejora de los procesos) que permiten establecer una serie de procedimientos y funciones para desarrollar las actividades del programa; los cuales son revisados de manera periódica y mejorados cada año a partir de lecciones y aprendizajes que se obtienen en la operación del mismo.

A continuación, en la Tabla 2 se detalla el resumen de las metas alcanzadas por el programa a nivel de productos y resultados.

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Impacto / Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Metas y Alcance Real (2016)		% Alcanzado	Medios de verificación
1. Reducción de la pobreza extrema							
1.1 Incidencia de pobreza extrema usando el ingreso autónomo	%	8,2	2012	P	7,0	67%	INFOMIDIS (http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis)
				P(a)	7,0		
				A	7,4		
1.2 Incidencia de pobreza extrema	%	6,0	2012	P	5,0	190%	INFOMIDIS
				P(a)	5,0		
				A	4,1		
2. Aumento del acceso a servicios básicos							
2.1 Hogares con paquete de servicios básicos (acceso a agua, desagüe, luz y telefonía)	%	63,6	2012	P	70,0	58%	INFOMIDIS
				P(a)	70,0		
				A	67,3		
3. Desarrollo infantil temprano							
3.1 Porcentaje de niñas y niños del grupo de tratamiento de la evaluación de impacto del SAF por debajo del puntaje total de ASQ que corresponde a 1 D.S. de distancia del promedio a línea de base para la muestra. (TOTAL) ²⁹	%	12,0	2012	P	9,6	46%	Documento de evaluación de impacto
				P(a)	9,6		
				A	10,9		
Indicador 3.1, desagregación por genero (niñas).	%	N/D	2012	P	8,8	N/D	Documento de evaluación de impacto
				P(a)	8,8		
				A	10,1		
Indicador 3.1, desagregación por genero (niños).	%	N/D	2012	P	10,4	N/D	Documento de evaluación de impacto
				P(a)	10,4		
				A	11,7		
Indicador 3.1, desagregación por etnia (indígenas).	%	N/D	2012	P	14,1	N/D	Documento de evaluación de impacto
				P(a)	14,1		
				A	19,1		
4. Cumplimiento de metas de cobertura asociadas a la gestión por resultados de programas sociales							
4.1 Avance en el cumplimiento de los compromisos de gestión vinculados a servicios de salud y educación de la fase cero de los primeros departamentos (FED).	%	0	2012	P	100,0	100	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	100,0		
				A	100,0		

²⁹ El indicador mide el porcentaje de niños y niñas que se encuentran en retraso de desarrollo según el instrumento *Ages and Stages Questionnaire* (ASQ), de acuerdo con una línea de corte elegida. Por lo tanto, se busca la reducción del indicador.

Resultado / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medios de verificación
1. Procesos de expansión de los programas basados en evidencias empíricas de evaluaciones							
1.1 Usuarios del programa Cuna Más - SCD	Niños y niñas (#)	57.817	2012	P	66.044	-4%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	58.704		
				A	53.879		
1.2 Usuarios del programa Cuna Más - SAF	Niños y niñas (#)	5.611	2012	P	134.351	87%	INFOMIDIS
				P(a)	109.786		
				A	96.531		
1.3 Familias usuarias de Juntos	Familias (#)	649.553	2012	P	798.598	82%	INFOMIDIS
				P(a)	798.598		
				A	772.120		
1.4 Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (Cuna Más, Juntos, FONCODES, Pensión 65)	Beneficiarios (#)	1.119.873	2013	P	1.800.000	102%	INFOMIDIS
				P(a)	1.926.784		
				A	1.946.333		
2. Condiciones de prestaciones de servicios de programas sociales mejoradas							
2.1 Número de niños y niñas que reciben alimentación escolar con el programa Qali Warma	Niños y niñas (#)	2.657.485	2013	P	3.190.735	178%	INFOMIDIS
				P(a)	3.190.735		
				A	3.604.409		
2.2 Niños y niñas de educación secundaria en comunidades nativas que reciben alimentación escolar con el programa Qali Warma	Beneficiarios (#)	0	2013	P	20.000	180%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	20.000		
				A	36.016		
3. Gestión por resultados de los programas sociales consolidada							
3.1 Familias usuarias de Juntos que participan en proyectos productivos (Haku Wiñay/Noa Jayatai)	Hogares (#)	900	2012	P	5.769	696%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	5.769		
				A	34.802		
3.2 Número de usuarios de los programas del MIDIS que reciben transferencias monetarias o subvenciones económicas en sus cuentas de ahorro (estrategia de inclusión financiera)	Usuarios (#)	0	2012	P	1.000.000	117%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	1.000.000		
				A	1.171.002		
3.3 Convenios de Gestión Firmados en el FED	Convenio de gestión (#)	0	2012	P	24	104%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	24		
				A	25		
3.4 Número de niños y niñas menores de cinco años que pertenecen a los quintiles 1 y 2 de pobreza departamental ámbito de intervención del FED	Niños y niñas (#)	0	2012	P	1.003.682	71%	Información suministrada por el MIDIS
				P(a)	1.003.682		
				A	711.143		

Producto / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medios de verificación
Apoyo a la Evaluación de Programas Sociales							
Línea de base completa e informe de análisis presentado de la evaluación de la modalidad de Acompañamiento a Familias del PNCM, que contenga entre otros, el análisis descriptivo de los datos recolectados y la descripción del proceso de avance en la implementación de la intervención.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe con análisis de los resultados de la línea de base de la evaluación de la modalidad de acompañamiento a familias del PNCM
				P(a)	0		
				A	1		
Diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de la evaluación de la modalidad de Acompañamiento a Familias del PNCM, que contenga entre otros: (i) plan de trabajo acordado con el INEI para la encuesta de seguimiento, (ii) una lista de actividades, cronograma y responsabilidades asignadas y (iii) los cuestionarios e instrumentos a administrar.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe del diseño metodológico del levantamiento
				P(a)	0		
				A	1		
Línea de base completa e informe de análisis presentado de la evaluación de servicios de cuidado diurno del PNCM, que contenga entre otros, el análisis descriptivo de los datos recolectados y la descripción del proceso de avance en la implementación de la intervención.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe con los resultados de la línea de base de la evaluación del servicio de cuidado diurno del PNCM
				P(a)	0		
				A	1		
Diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de los servicios de cuidado diurno del PNCM, que contenga entre otros: (i) plan de trabajo para la encuesta de seguimiento y (ii) una lista de actividades, cronograma y responsabilidades asignadas.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe del diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de la evaluación de la modalidad de Cuidado Diurno del PNCM
				P(a)	0		
				A	1		
Cambio en las directivas de operación del programa Juntos, atendiendo a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas y que deben referirse a una o más de las etapas clave del ciclo operativo del programa: afiliación, mantenimiento del padrón de hogares, verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y pago de transferencias.	Resolución	0	2014	P	1	100%	Resoluciones de Dirección Ejecutivo del Programa Juntos
				P(a)	0		
				A	1		

Producto / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medios de verificación
Apoyo al Mejoramiento de Calidad de Programas Sociales							
Fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos de los centros de Cuidado Diurno del PNCM mediante la contratación de educadoras y su capacitación en buenas prácticas para la interacción con los niños.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe que compruebe la contratación y capacitación de las educadoras a ser incorporadas a los centros de Cuidado Diurno del PNCM
				P(a)	0		
				A	1		
Diagnóstico de las herramientas y procesos del SCD del PNCM que incluya entre otras las siguientes áreas: la estrategia y metodología de capacitación, la malla curricular y los materiales para la formación de equipos técnicos y capacitación a facilitadores.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe de las herramientas y procesos del Servicio de Cuidado Diurno del PNCM.
				P(a)	0		
				A	1		
Mejoras en las condiciones para la provisión del servicio del programa Qali Warma a través de los procesos de compra de alimentos, la asignación presupuestal para adecuación de infraestructura y equipamiento, así como la inclusión de jóvenes que cursan la secundaria en comunidades nativas.	Resolución	0	2014	P	1	100%	Bases y Manual de Compras aprobados con RDE N° 7345 - 2014 -MIDIS / PNAEQW y RDE N° 7344 - 2014 -MIDIS / PNAEQW; 21ª disposición complementaria final de la Ley N°30281 del 2015; Artículo 20° de la Ley de Presupuesto para el Sector Público año 2014. DS. N°006-2014-MIDIS.
				P(a)	0		
				A	1		
Apoyo al Mejoramiento de Gestión de Programas Sociales							
Sistematización de los avances del piloto del piloto de egreso y recomendaciones formuladas para implementación a escala	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe de sistematización
				P(a)	0		
				A	1		
Implementación de un piloto de inclusión financiera asociado a los beneficiarios de los programas sociales del MIDIS.	Informe	0	2014	P	1	100%	Informe de implementación
				P(a)	0		
				A	1		
Aprobación por el MIDIS de los lineamientos de inclusión financiera con base en el aprendizaje del piloto, que incluya entre otros, las pautas para la implementación en los programas sociales del MIDIS referidas a la promoción, acceso, uso de los servicios financieros y educación financiera.	Resolución	0	2014	P	1	100%	Resolución Ministerial que aprueba los lineamientos
				P(a)	0		
				A	1		

Producto / Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y Alcance Real		% Alcanzado	Medios de verificación
Planes de implementación de lineamientos de inclusión financiera para al menos un programa del MIDIS aprobado.	Resolución	0	2014	P	1	100%	RDE mediante el cual se aprueban los Planes de Inclusión financiera en los programas sociales.
				P(a)	0		
				A	1		
Gestores del programa Juntos trabajando bajo el sistema de operativos de campo del modelo de gestión del programa.	Informe	0	2014	P	1	100%	Memorando 008-2015-MIDIS/PNADP-DE/CT aprobando los lineamientos del MIDIS/PNADP para las Unidades Técnicas Territoriales de Juntos.
				P(a)	0		
				A	1		
Aprobación e implementación de nuevas actividades del coordinador técnico zonal, que incluyan entre otras: supervisión de los gestores locales, implementación del programa Juntos en el territorio y coordinación con autoridades locales y sectoriales.	Documento del Programa	0	2014	P	1	100%	Resolución Ministerial Número 181-2013-MIDIS que incluye las nuevas actividades para el coordinador técnico zonal (CTZ) y TDR para el CTZ.
				P(a)	0		
				A	1		
Aprobación e implementación de ajustes a los procesos operativos de los programas Qali Warma y Juntos, a fin de optimizar su operatividad y coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos institucionales.	Resolución	0	2014	P	1	100%	Resoluciones de programas sociales de Juntos y Qali Warma que ajustan proceso operativo.
				P(a)	0		
				A	1		
Aprobación de normas para la creación de mecanismos de financiamiento para la implementación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer.	Resolución	0	2014	P	1	100%	Normativa que faculte la implementación del FED
				P(a)	0		
				A	1		

Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual.

c. Análisis de la atribución de los resultados

Los productos establecidos en las condiciones de la operación han sido de mucha importancia para lograr los resultados que se plantearon como meta para el año 2016. Aunque tres resultados no se han cumplido según lo esperado: cobertura de los programas Cuna Más y Juntos y los beneficiarios del FED; estos han logrado un incremento sustancial con referencia a la línea de base 2012 y los avances 2014. Es necesario señalar el nivel de vinculación y alineamiento que han desarrollado la primera y segunda operación, manteniendo los componentes y objetivos esperados, con lo cual se han planteado condiciones de operación que han mantenido una secuencia de avance; todo ello ha permitido que los resultados obtenidos sean parte de un proceso, que fue identificado e impulsado por el Banco.

Los resultados de las condicionalidades de la serie PBP mayoritariamente han sido generados con la ejecución de las actividades de los programas del MIDIS, sin financiamiento directo del Banco. Por un lado, eso es esperado, debido a que los recursos de los PBP son desembolsados en función del cumplimiento de condiciones acordadas, y no están en relación directa con algún gasto específico. Además, el monto del préstamo no está necesariamente relacionado con el costo de las reformas de política o los cambios institucionales que apoye la serie PBP, sino más bien con los requisitos de financiamiento de desarrollo. Por otro lado, la serie PBP enmarcó formalmente el compromiso del Banco con el país para apoyar en la consolidación del MIDIS, lo que permitió el ofrecimiento de un paquete de asistencia técnica de manera estructurada e integral al MIDIS por un monto total de US\$2,34 millones desde 2012, incluyendo operaciones de Cooperación Técnica (CT), fondos de investigación para el desarrollo de trabajo económico y sectorial (ESW), y diálogo técnico de políticas. La tabla 3 a continuación presenta el detalle de los fondos no reembolsables asignados al MIDIS en apoyo a la serie PBP y temáticas afines.

Tabla 3. Recursos de asistencia técnica de apoyo a los objetivos de la serie.

Operación	Inicio	Título	Tipo	Monto (USD)
PE-T1254	2012	Diseño y evaluación de una Estrategia y un Programa de Desarrollo Infantil Temprano	CT	500.000
PE-T1271	2012	Apoyo a la Implementación de una Política de Desarrollo e Inclusión Social	CT	200.000
PE-T1309	2014	Mejora de la Gestión, Calidad y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	CT	1.100.000
RG-K1423	2016	Operacionalización de la Mejora de la Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil Temprano en ALC	ESW	260.000
RG-K1423	2017	Operacionalización de la Mejora de la Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil Temprano en ALC	ESW	280.000
TOTAL				2.340.000

Asimismo, el Banco gestionó junto a la Fundación Van Leer la movilización de fondos de donación por un monto total de US\$320.000, destinados a cofinanciar la evaluación de impacto de Cuna Más. El Banco apoyó la realización de todas las ediciones de la Semana de Inclusión Social desde 2012, llevada a cabo todos los meses de octubre (el mes de cumpleaños del MIDIS), un evento público con gobierno, sociedad civil y expertos nacionales e internacionales con la finalidad de discutir estrategias y políticas efectivas de desarrollo e inclusión social; organizó un Diálogo Regional de Políticas sobre política social en la ciudad de Lima en el año de 2014; y participó activamente del diálogo técnico con el gobierno. Por lo tanto, se evidencia el compromiso técnico y financiero del Banco en el apoyo al cumplimiento de las condiciones de la serie programática.

En la Tabla 4, se presentan argumentos para analizar de forma lógica si las metas de los resultados habrían podido ser cumplidas sin la implementación del Programa; teóricamente, este ejercicio atribuye los resultados del programa al PBL al apoyo que brindó con la asistencia técnica del Banco al Gobierno para cumplir las condiciones de operación y al incentivo financiero del programa que ha permitido continuar avanzando en el desarrollo de una política de inclusión social.

Tabla 4. Atribución de los resultados

Resultado	Contribución del Programa	Apoyo directo durante la operación	Probabilidad de cumplimiento sin el Programa
Usuarios del programa Cuna Más (cobertura del SAF y SCD)	El PBL ha contribuido con el Programa Cuna Más en el desarrollo de estudios que permitan medir el impacto de sus intervenciones en ambas modalidades (SCD y SAF). Aunque no se ha cumplido la meta de cobertura, el contar con evidencia del impacto de los servicios ha permitido sustentar para el año 2017 un incremento presupuestal para ampliar cobertura (29% en SAF y 25% en SCD con referencia al año 2016).	El Banco ha realizado la evaluación del SAF y asistencia técnica para la mejora del servicio. Con el SCD se apoyado en la elaboración de la Línea de Base y asistencia técnica para la mejora del servicio.	Baja
Familias de usuarios Juntos (cobertura)	Las condiciones de operación aprobadas estuvieron orientadas a mejorar la gestión del servicio, lo cual contribuiría en el incremento de cobertura de familias afiliadas. Juntos en su lógica de mejora continua y calidad del servicio ha emitido una serie de directivas sobre los principales procesos misionales: afiliación, verificación de corresponsabilidades y mantenimiento de padrón; y, tiene un nuevo Manual de Operaciones; para lo cual ha contado con los recursos propios en el año 2016. La meta de este resultado no se ha cumplido, pero como se ha señalado, esto se debió a factores que no estaban en el control del programa.		Alta
Beneficiarios de programas seleccionados contra la pobreza	El PBL ha permitido con las acciones planteadas en esta operación apoyar en la mejora de los procesos de evaluación, calidad y gestión de los programas sociales; lo cual tiene una relación directa con la atención del servicio y con ello de manera indirecta tener una mayor cobertura de población beneficiaria. La meta planteada se ha cumplido logrando tener más de 2 millones de beneficiarios entre los Programas Juntos, Cuna Más.	Seguimiento al cumplimiento de las condiciones de operación del PE-L1154.	Baja
Número de niños y niñas que reciben alimentación escolar con el programa Qali Warma	El programa Qali Warma, fue creado en el 2012 e inicio actividades en el 2013 con varias dificultades en la calidad de la prestación del servicio alimentario ³⁰ , por lo que desde el MIDIS se destinaron recursos para identificar y solucionar los cuellos de botella de estos procesos. Asimismo, una de las prioridades definidas, fue la atención de las poblaciones nativas ubicadas en Amazonia por la situación de exclusión que se encuentran; por lo cual se incorporó al servicio a los		Alta

³⁰ En el primer año de actividades, se presentaron algunos episodios de afectación en la salud de los niños y niñas usuarios del Programa; en parte por las debilidades que presentaron los proveedores locales en la preparación y logística de distribución de los alimentos.

Resultado	Contribución del Programa	Apoyo directo durante la operación	Probabilidad de cumplimiento sin el Programa
Niños y niñas de educación secundaria en comunidades nativas que reciben alimentación escolar con el programa Qali Warma	estudiantes de secundaria de estas zonas. El PBL promovió el desarrollo de directivas que mejoren los procesos de operación: manual de compras, modelo de cogestión, protocolos para la supervisión y seguimiento; y manual de transferencia y rendición de cuentas; asimismo, puso en discusión para la posterior aprobación de la norma que permitió el acceso a los estudiantes de secundaria de los pueblos nativos de Amazonía al programa social.		Alta
Familias usuarias de Juntos que participan en proyectos productivos a través de la estrategia de articulación	El PBL apoyó las acciones para sistematizar y realizar un análisis de la experiencia de articulación entre Juntos y el proyecto Haku Wiñay de Foncodes, con la finalidad de encontrar lecciones que permitan implementar una estrategia de egreso a las familias JUNTOS. Hay que señalar, que los procesos de articulación se vienen realizando con lo cual se ha cumplido con la meta establecida ³¹ , pero aún no se cuenta con una estrategia de egreso (en proceso de elaboración).	Apoyo en la elaboración de la sistematización de la articulación del Programa Juntos con el proyecto Haku Wiñay.	Baja
Población beneficiaria de la implementación de la estrategia de inclusión financiera del MIDIS	El PBL ha contribuido en la implementación de la estrategia de inclusión financiera del MIDIS. Como parte de las condiciones se promovió la evaluación de los pilotos implementados en los programas sociales, permitiendo contar con aprendizajes para el diseño del lineamiento de inclusión financiera, el cual señala que el acceso y uso de los servicios financieros debe estar acompañado de acciones de educación financiera, caracterización de usuarios y focalización, que permita en el corto plazo realizar un uso adecuado del servicio y largo plazo cambios de hábitos y conductas para tener una adecuada inclusión financiera. Finalmente, impulsó la aprobación de 4 Planes de Inclusión Financiera en los programas sociales: Juntos, Pensión 65, Foncodes y Cuna Más.	Sistematización del piloto: "Evaluación de resultados e impactos de Metodologías de Educación Financiera" dirigidas a usuarios del Programa Juntos.	Baja
Convenios de Gestión Firmados en el FED	El PBL impulsó el desarrollo de instrumentos como el FED, que permitan la implementación en territorio de la ENDIS, promoviendo la articulación intersectorial e intergubernamental para optimizar la gestión y entrega de servicios relacionados al Desarrollo Infantil Temprano. A la fecha se viene ejecutando en 25 regiones del país, para lo cual el MEF asignó recursos (S/347 millones de soles) y el MIDIS es responsable de todo el proceso de implementación. El PBL permitió visibilizar la importancia de este tipo de intervenciones que permiten cerrar las brechas de acceso a servicios básicos en salud y educación bajo una lógica operacional de ciclo de vida.		Alta
Número de niños y niñas beneficiarias de las inversiones del FED			Alta

³¹ Diversos estudios indican que las familias que reciben JUNTOS pueden aprovechar programas de desarrollo productivos, articulación que ya vienen generando mejoras en las condiciones económicas a partir del incremento de producción agropecuaria y calidad de vida de las familias. Ver: i) Avances en el análisis de la relación entre políticas sociales y desarrollo productivo. Carolina Trivelli, Consorcio de Investigación Económica y Social- CIES, julio 2016. Lima. ii) Efectos dinámico del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú. Eduardo Zegarra, Grupo de Análisis para el Desarrollo-GRADE, 2014. Lima. iii) Transferencia monetarias condicionadas, crédito agropecuario y acumulación de activos productivos de los hogares rurales peruanos. Cesar del Pozo, Centro Bartolomé de las Casas-CBC, 2013. Cuzco.

d. Resultados imprevistos

Un resultado que se ha identificado que no se tenía previsto en el diseño de la operación, se encuentra vinculado a un producto del Componte 4, con relación a la sistematización de egreso del programa Juntos en el marco de la articulación con el proyecto Haku Wiñay del Programa Foncodes. El análisis desarrollado por el proceso de sistematización de esta articulación y los resultados que han presentado otros estudios de evaluación, han demostrado que tiene un impacto positivo en las poblaciones rurales en condición de pobreza, al mejorar sus capacidades productivas, dotarlos de activos para su producción, mejorar sus viviendas y ambientes de hogar, y desarrollar sus capacidades en inclusión financiera. Estos estudios³² señalan que es necesario fortalecer los procesos de articulación con el programa Juntos. ya que de esta forma se pueden tener mejores condiciones para asegurar que las familias puedan salir de su condición de pobreza. La importancia que ha cobrado Haku Wiñay se ve reflejada en la asignación presupuestal del MEF para el año 2017, que asciende a S/199 millones, lo que representa un incremento del 67% al monto asignado en el año 2016.

3.3 Eficiencia

Debido a que el Programa fue financiado a través de un PBP, el análisis de eficiencia difiere del que se realizaría para un préstamo de inversión. Por ejemplo, el monto del préstamo no está necesariamente relacionado con el costo de las reformas de política o los cambios institucionales que apoye la serie. Además, la segunda operación de la serie (PE-L1154) fue estructurada como un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política con Opción de Retiro Diferido (DDO, por sus siglas en inglés), bajo la modalidad programática. Bajo la modalidad DDO, el desembolso de los recursos del préstamo puede ser realizado en un periodo original de retiro de hasta tres (3) años, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo, el cual puede ser renovado por un período adicional de tres (3) años, siempre y cuando el Banco haya manifestado su consentimiento por escrito al prestatario. En el caso de la operación PE-L1154, el gobierno eligió la modalidad DDO como un instrumento precautorio ante posibles cambios en las necesidades de financiamiento del país.

En el “Análisis Económico Ex-ante”³³ de esa operación se indicó claramente que, por las características de las operaciones programáticas, no existen intervenciones concretas financiadas con el préstamo. No obstante, la mayoría de las condiciones acordadas en el Matriz de Política tienen como objetivo hacer más eficiente el gasto en desarrollo e inclusión social del Perú. Por lo tanto, si bien existe un costo asociado al valor del préstamo, hay dos factores importantes a tomar en cuenta; uno es que el costo del préstamo no está necesariamente ni directamente asociado al costo de implementar las medidas de políticas acordadas; y el otro es que la identificación de los beneficios de las medidas de política, y el posterior cálculo de su valor monetario, no pueden realizarse en forma tan rigurosa como en los préstamos de inversión.

Este Análisis Económico hace una revisión de la valoración de las intervenciones a realizar con el programa Juntos y el FED; además recoge la valoración económica aplicada en la Primera Operación, la cual continúa válida para esta Segunda Operación. Las proyecciones de valoración establecidas en el Análisis Económico elaborado para aprobar el PBP II, continúan siendo vigentes, en todo caso podría considerarse como el mínimo esperado. A continuación, se recogen las valoraciones realizadas para esta operación.

³² Ver: Avances en el análisis de la relación entre políticas sociales y desarrollo productivo. Carolina Trivelli, Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES, julio 2016. Lima.

³³ Ver: Análisis económico ex - ante del Programa de Gestión de Resultados para La Inclusión Social II (PE-L1154).

Institucionalidad del MIDIS

El FED está centrado en las áreas de Nutrición Infantil y DIT, que son parte de la ENDIS. En este caso, la literatura internacional documenta resultados significativos en términos de acumulación de capital humano e ingreso laboral futuro de los niños y niñas que se benefician de este tipo de intervención. Dado que el FED está focalizado en los quintiles de ingreso más pobres de la población peruana, el planteamiento es que los años de educación aumentarán en un año, partiendo de un valor de 7 para mujeres y de 6 para hombres (el percentil 25 de los años de educación para jóvenes de 18 a 20 años en hogares rurales pobres o pobres extremos). Bajo este supuesto, y con parámetros similares al caso de Juntos (tasa de descuento de 6%, tasa de ocupación promedio en zonas rurales por edad y sexo), y además diferenciando el impacto de acuerdo con los años de exposición al programa (es decir, los niños de cero años tienen el beneficio completo de un año más de educación, pero los niños de un año tienen un beneficio correspondiente a 80%, los de dos años 60%, etc.) y una efectividad en el cumplimiento de las metas de 75% (es decir que se beneficia a 600.000 de los 800.000 menores hoy cubiertos por el programa –por ende sin tomar en cuenta la expansión importante que tendrá el FED en 2015 y siguientes años), el valor presente neto es de US\$199 millones de dólares. Esta valoración continua vigente ya que la cobertura actual del FED es 874.343 niños que se benefician de su intervención. Con un supuesto un poco más ambicioso de que los años de educación aumentarán en un año, y manteniendo los demás parámetros, el valor presente neto sería de US\$307 millones de dólares.

Programa Cuna Más

En el caso de la intervención asociada al Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Cuna Más, es posible tener una mejor precisión de los beneficios esperados del programa, comparando los valores ex ante y ex post. En el estudio de Análisis Económico ex ante, realizado durante la preparación de la primera operación, los beneficios esperados por usuario fueron estimados en US\$39 por beneficiario (definido como la diferencia en el beneficio por individuo respecto al resultado original neto del costo de la evaluación, suponiendo que se logra una mejora del 15% resultado (en términos de productividad futura). Sin embargo, a partir de los resultados de la evaluación de impacto, es posible calcular una estimativa con mayor precisión y que resulta en un beneficio esperado de US\$960 por niño en valor presente neto, lo que es muy superior a los beneficios calculados anteriormente. Asumiendo la cobertura de 96.531 niños, el valor presente neto del beneficio total esperado sería de aproximadamente US\$93 millones de dólares.

Programa Juntos

Se ha analizado y valorado económicamente la mejora en el proceso de verificación de corresponsabilidades de Juntos, la literatura internacional sobre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) ha corroborado que las corresponsabilidades importan, y en la medida que éstas se cumplan la acumulación de capital humano será mayor y los ingresos laborales futuros de los niños de familias participantes serán por tanto mayores³⁴. Uno de los aspectos clave en el ciclo operativo de los PTMC es la efectiva verificación de corresponsabilidades. Existe evidencia de que implementar condiciones en los programas de transferencias aumenta el impacto de las variables de educación. Dichos efectos son aún mayores si el cumplimiento de las condiciones se monitorea adecuadamente y se sanciona el

³⁴ Sarah Baird, Francisco H.G. Ferreira, Berk Özler & Michael Woolcock. *Conditional, unconditional and everything in between: a systematic review of the effects of cash transfer programmes on schooling outcomes. Journal of Development Effectiveness* Vol. 6, Iss. 1.2014.

incumplimiento. Un amplio análisis comparativo de programas de transferencias condicionadas y no condicionadas implementados en América Latina, Asia y África, indica que los programas que monitorean el cumplimiento de las condiciones de manera estricta aumentan la probabilidad de asistir a la escuela 60%, mientras que programas sin condiciones o con un monitoreo no estricto conllevan aumentos de en 18% y 25%. El valor presente neto de estas mejoras es US\$98 millones. En el caso que el aumento en la acumulación fuera de 0,15 el VPN sería de US\$147 millones. Este dato se ha elaborado con una cobertura de miembros objetivos de 1,2 millones de niños; a la fecha el dato de cobertura de miembros objetivos es de 1,6 millones.

En conclusión, el análisis económico realizado para la preparación de la segunda operación continúa siendo válido, con la excepción de los cálculos ex ante realizados para el programa Cuna Más, que habían subestimado los beneficios al final alcanzados por la intervención. Como se han indicado este tipo de préstamos programáticos no permite realizar un análisis de costo-beneficio tradicional, pero con los datos proyectados se estima un rango de beneficio esperado con esta serie programática de US\$390-US\$547 millones.

3.4 Sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad busca explorar y analizar las condiciones que pueden influenciar la continuidad de los resultados alcanzados con esta operación una vez ya finalizado, dada la probabilidad y el impacto de diversos riesgos operacionales del sector y del contexto del país. Asimismo, el análisis considera el grado de apropiación del gobierno y de otros actores relevantes, de los avances de la operación, así como el grado de apoyo institucional y de la calidad de la gobernanza. Por lo mencionado, se puede indicar que los componentes de la operación tienen una alta sostenibilidad.

En el segundo semestre del año 2016, a partir del inicio de un nuevo Gobierno, las políticas de inclusión social continuaron siendo prioridad de atención³⁵, y el esfuerzo de la administración entrante fue en buscar que los programas sociales sean más eficientes y tengan mayor cobertura. En ese contexto, los resultados y productos obtenidos desde esta segunda operación aportan a estos desafíos. Lo que muestra la serie programática, es la importancia del desarrollo de evaluaciones de impacto, asociadas a evaluaciones de procesos asistenciales, para la sostenibilidad de los programas sociales. Por ejemplo, en el caso del programa Cuna Más, la evaluación de impacto permitió la identificación del beneficio diferencial que se viene obteniendo con la intervención, mientras que la evaluación de las condiciones de implementación del programa permitieron identificar la necesidad de mejora continua de la capacitación de los participantes del programa a nivel local. Esto brindó evidencia de que aunque hubiera resultados positivos, como en el caso del programa Cuna Mas, la expansión de cobertura debe estar asociada a medidas de mejora continua de la calidad de los servicios prestados, en una asociación entre cobertura y calidad.

IV. CRITERIOS NO CENTRALES

4.1 Alineación estratégica

Esta operación se encontraba alineada a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9), el cual esboza como objetivo básico del Banco

³⁵ El Plan de Gobierno del Partido Peruano por el Cambio (PPK), ganador de las elecciones presidenciales 2016- 2021, señala como uno de sus 4 grandes objetivos a la Inversión Social. Asimismo, en el detalle de las acciones a realizar en Inclusión y Protección Social, indica 4 lineamientos estratégicos: (i) Programas sociales más efectivos, (ii) fortalecer las intervenciones para el desarrollo infantil, (iii) inclusión económica a través del desarrollo productivo y (iv) desarrollo de la inclusión financiera.

“reducir la pobreza y desigualdad”, así como la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), la cual reconoce a la exclusión social y la desigualdad y los bajos niveles de productividad e innovación como desafíos estructurales y emergentes del desarrollo de la región que el Banco debe enfrentar. De igual manera, las medidas de política apoyadas en esta operación son consistentes con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) que tiene como objetivo incrementar la eficacia del Banco en la promoción de políticas sociales que aumenten la igualdad y la productividad en la región, además de buscar orientar las intervenciones en “las personas”, en particular en aquellas inversiones que incrementen el capital humano. Finalmente, se encuentran en el marco de las líneas de acción del Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), en específico con el apoyo a instrumentos redistributivos eficientes que promuevan la acumulación de capital humano, y la provisión de servicios de inclusión social con calidad para la población pobre y vulnerable.

Asimismo, la presente operación se enmarcó en la Estrategia de País con Perú 2012-2016 (GN-2668), que tenía como objetivo: “contribuir a cerrar las brechas económicas y sociales entre zonas urbanas y rurales y apoyar el incremento de la productividad de la economía”, para lo cual definió nueve áreas prioritarias de trabajo, siendo la primera la de “inclusión social”. Asimismo, las medidas de política de esta operación, desde su inicio hasta su cierre, respondieron a los siguientes objetivos de la Estrategia: “incrementar la cobertura de servicios de desarrollo infantil integral en los 600 distritos más pobres del país”; y “aumentar cobertura del programa de transferencias monetarias condicionadas en efectivo”. Aunque la segunda operación PBP, no estuvo incluida en el Documento de Programación de País 2015, forma parte de las acciones prioritarias del Banco con el Perú, por la importancia que tiene para el país, siendo priorizada en el marco del Programa de Reasignación del Banco.

4.2 Monitoreo y Evaluación

Esta Operación desde su formulación contó con un Plan de Monitoreo y Evaluación (M&E), el cual define los momentos, responsables y acciones para este proceso. Este Plan ha sido ejecutado durante todo el periodo de esta Operación. Esta sección resumirá cuan adecuado fue el diseño y la implementación de dicho Plan, como el uso de la información. En primer lugar, es necesario indicar que el Plan de M&E ha sido cumplido, ya que desde el MIDIS ha realizado un acompañamiento por un profesional de la Oficina de Cooperación que es responsable de programas con organismos internacionales, quien realiza el seguimiento a los temas relacionados al monitoreo y seguimiento. Asimismo, desde la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del MEF se ha contado con un profesional que, acompañada el seguimiento a los productos y resultados del Programa, es necesario señalar que los recursos para realizar estas acciones son cubiertos directamente por cada una de las partes (MEF, MIDIS y Banco).

a. Diseño del M&E

A nivel de productos se tuvo una adecuada identificación de los indicadores y los medios de verificación que permitirían medir el avance en el cumplimiento de los compromisos; esta acción de monitoreo ha sido realizado por el equipo del MIDIS y la Unidad de Coordinación de Cooperación Técnica y Financiera (UCCTF) que permitió entregar todos los productos de manera satisfactoria al equipo del Banco y con lo cual realizar el desembolso de esta operación en el 2015. Con relación a los indicadores de impacto estos no necesariamente pueden ser medidos culminada la operación en diciembre del 2016, ya que requiere un tiempo mayor para observar el cumplimiento de ellos, además requiere su logro el esfuerzo no solo de acciones desde el MIDIS sino de otros sectores, instancias de gobiernos y actores de la sociedad civil.

Implementación del M&E

Se han realizado a la fecha tres reportes de seguimiento a los indicadores de resultados y productos, la información para ello se puede obtener, en muchos casos, de acceso libre que tiene el MIDIS como el INFOMIDIS (sobre la cobertura de los programas sociales Juntos, Cuna Más y Qali Warma). Con los otros indicadores demandan que sean construidos por los Programas Sociales, como es el caso del indicador referido a “familias que participan en proyectos productivos a través de la estrategia de articulación”, el cual debe ser proporcionado por bases de información internas del propio programa social.

b. Utilización del M&E

Los informes de monitoreo al seguimiento de avance de los indicadores de resultados y productos contienen mucha información sobre el avance que tienen los programas sociales del MIDIS en la implementación de mejoras en los procesos de evaluación, calidad y gestión. Por ejemplo, el indicador referido a población de Juntos que participa en proyectos productivos nos permite conocer el potencial de familias que estarían en la senda de mejorar sus condiciones económicas, al fortalecer sus capacidades productivas para incrementar sus activos a través de los proyectos Haku Wiñay de Foncodes, y de hecho, el programa experimentó un incremento en su asignación presupuestal. Un segundo ejemplo es la experiencia de Cuna Más, en la cual los resultados positivos de la evaluación de impacto contemplada en la serie programática, permitieron la continuada asignación de recursos para la expansión del programa, y los resultados de algunas limitaciones en la calidad de servicios prestados permitieron esfuerzos de mejora continua del programa social.

4.3 Uso de Sistemas de Países

Esta operación no contribuyó al fortalecimiento, ni al desarrollo de sistemas nacionales de información.

V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Tabla 6. Hallazgos y Recomendaciones.

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica vertical:	
Con referencia a los indicadores de impacto, que tienen como foco mejorar los índices de pobreza y hogares con paquetes de servicios básicos, es posible que se demande para su medición un periodo mayor de intervención que el típicamente utilizado en series programáticas cortas.	En necesario desde el diseño dimensionar los impactos a esperar y considerar indicadores de impacto que puedan cambiar en el periodo considerado para la serie programática. Indicadores como índices de pobreza y hogares con acceso a servicios básicos dependen de acciones multisectoriales y que pueden requerir de un tiempo más amplio que el considerado en una serie programática de dos operaciones. Además, cuando el fortalecimiento institucional es un objetivo importante (como fue el caso de la presente serie), se sugiere un mejor equilibrio entre indicadores de resultado que reflejan el progreso en la capacidad institucional (por ejemplo, la firma de convenios de gestión o el fortalecimiento de capacidades de evaluación) con indicadores que reflejan metas de cobertura y calidad de los programas.
Experiencia con la gestión del proyecto:	
Se ha logrado con el apoyo del BID institucionalizar los procesos impulsados para la mejora de la gestión de los programas sociales del MIDIS. El equilibrio entre componentes dirigidos al fortalecimiento institucional	Se debe buscar una combinación entre medidas de política dirigidas al fortalecimiento institucional (por ejemplo, estrategias sectoriales) con medidas dirigidas

Hallazgos	Recomendaciones
(macro) y el fortalecimiento de la gestión de los programas (micro) fue beneficioso para asegurar la continuidad de las estrategias apoyadas por la serie.	a programas específicos, de forma a alcanzar un equilibrio entre medidas de macro y de micro alcance.
Eficiencia	
Debido a que el programa fue financiado a través de un PBP, el análisis de eficiencia difiere del que se realizaría para un préstamo de inversión. Por ejemplo, el monto del préstamo no está necesariamente relacionado con el costo de las reformas de política o los cambios institucionales que apoye la serie.	Se sugiere considerar criterios específicos para orientar los análisis de eficiencia en el cierre de las operaciones programáticas.
Evaluación de impacto:	
En el contexto de la transición gubernamental más reciente en el país, tener resultados de evaluación de impacto creíbles que documentaron la efectividad del programa Cuna Más ha sido clave para su sostenibilidad y para apoyar su expansión con metas que superan los 100 mil niñas y niños. Además, la realización de evaluaciones de impacto de Cuna Más para el programa demostró la eficacia de la intervención, lo que a su vez facilitó la asignación de recursos adicionales para el programa, que no alcanzó sus metas de cobertura. Los recursos adicionales potencialmente pueden ser invertidos en temas clave como infraestructura, en el caso de Servicio de Cuidado Diurno, y capacitación de equipos, en el caso de del Servicio de Acompañamiento a Familias, que potencialmente pueden ayudar en el cumplimiento de metas de cobertura con calidad.	Considerar la inclusión de evaluaciones de impacto asociadas a programas que pueden estar sujetos a reducciones presupuestales en momentos de contracción de la actividad económica. La demostración de eficacia de los programas pueden ser una manera de proteger recursos destinados a la ampliación de cobertura.