



Apoyo al Programa de Reforma de los Sectores Sociales

(PE-L1100/2374/OC-PE)

Informe de Terminación de Proyecto

(PCR)

Equipo de Proyecto Original: Ian Mac Arthur (SPH/CPE), Jefe de Equipo; Julia Johannsen (SPH/CBO); David Rosas-Shady (SCL/LMK); Graciana Rucci (SCL/LMK); Mónica Rubio (SPH/CCO); Carlos Tovar (SCL/LMK); Gilberto Moncada (ICF/ICS); Javier Jiménez (LEG/SGO); Germán Zappani (PDP/CPE); Ezequiel Cambiasso (PDP/CPE); y Claudia Pévere (SCL/SPH).

Equipo PCR: Frederico Guanais (SPH/CPE); Matilde Neret (SCL/SPH); Ana Cueva (CAN/CPE); Sheyla Silveira (SCL/SPH); Alfonso Tolmos, Diana Tarrillo, y Álvaro Henzler (consultores).

Índice

Enlaces Electrónicos.....	iii
Acrónimos y Abreviaciones	iv
INFORMACIÓN BÁSICA (cantidad en dólares americanos US\$)	5
I. Introducción.....	6
II. Desempeño del proyecto.....	8
2.1 Efectividad	8
a. Análisis de la Lógica Vertical	8
b. Resultados Logrados	10
c. Análisis de la Atribución de los Resultados	12
d. Resultados Imprevistos.....	15
2.2 Eficiencia	15
2.3 Relevancia.....	19
2.4 Sostenibilidad	19
III. Criterios no centrales	20
3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco	20
3.2 Monitoreo y Evaluación.....	21
3.3 Uso de Sistemas de Países	21
3.4 Salvaguardias ambientales y sociales.....	22
IV. Hallazgos y Recomendaciones	22
4.1 Lógica vertical.....	22
4.2 Ejecución y presupuesto.....	22
4.3 Experiencia general de la gestión del proyecto	22
4.4 Evaluación de impacto.....	23
4.5 Resumen de los hallazgos y recomendaciones.	23

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
3. [Análisis Económico Expost](#)
4. [PCR Checklist](#)
5. [Solicitud de Cambios del Gobierno](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CRED	Control de Crecimiento y Desarrollo
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DCI	Desnutrición Crónica Infantil
DEMI	Dirección de Estudios Económicos de MYPE e Industria
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
ENAH	Encuesta Nacional de Hogares
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”
GdP	Gobierno del Perú
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINSA	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, según siglas inglés
PCR	Informe de Terminación de Proyecto, según siglas en inglés
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEAS	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud
PGH	Padrón General de Hogares
PNAIA	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
PRODUCE	Ministerio de Producción
REMYPE	Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
TIR	Tasa Interna de Retorno
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UCPS	Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales
VAN	Valor Actual Neto

INFORMACIÓN BÁSICA (cantidad en dólares americanos US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): PE-L1100

TÍTULO: Apoyo a la Reforma de los Sectores Sociales

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: Cooperación Técnica Reembolsable

PAÍS: Perú

PRESTATARIO: República del Perú

PRÉSTAMO (S): 2374/OC-PE

SECTOR/SUBSECTOR: Economía y Finanzas

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 08 de septiembre de 2010

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 02 de diciembre de 2010

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 17 de mayo de 2011

MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL: US\$6 millones

MONTO ACTUAL: US\$6 millones

PARI PASU: US\$2,5 millones

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: US\$8,5 millones

MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 60 meses y 22 días

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 57 meses y 28 días

PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 02 de diciembre de 2013

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 30 de septiembre de 2015

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 21 meses y 28 días

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): 0

DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$5.986.820,22

REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? [No]

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? [No]

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: Cálculo de la tasa interna de retorno de los beneficios asociados a mejoras en la filtración de los programas sociales.

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: Las evaluaciones realizadas no se hicieron de manera expost.

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:

I. Introducción

- 1.1 La operación de préstamo 2374/OC-PE Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales (PE-L1100), definida bajo la modalidad de una Cooperación Técnica Reembolsable (TCR, por sus siglas en inglés), fue aprobada en 2010 con el objetivo de apoyar el cumplimiento de hitos de la última operación de la serie programática (PBP, por sus siglas en inglés) “Programa de Reformas de los Sectores Sociales I, II, y III” (PE-L1072, PE-L1078 y PE-L1105 aprobadas en 2009, 2010 y 2012, respectivamente). La serie tuvo el propósito de contribuir a la consolidación de la reforma de programas sociales y laborales claves para la reducción de la pobreza, a partir del desarrollo de instrumentos necesarios para el fortalecimiento de programas en las áreas de transferencias monetarias condicionadas, salud, programas laborales y focalización. La operación TCR fue diseñada para brindar asistencia técnica de manera continua a los equipos de la contraparte técnica de los organismos gubernamentales vinculados a los préstamos de la serie programática.
- 1.2 En 2009, el Banco, a través de un análisis del gasto social y de los programas contra la extrema pobreza, identificó al programa “JUNTOS” de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), al Seguro Integral de Salud (SIS) del Ministerio de Salud (MINSA), el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y a programas laborales como las iniciativas sociales más importantes y estratégicas para ser incluidos en el marco de reforma promovido por la serie programática iniciada en ese año. En 2010, en cada uno de dichos instrumentos se habían alcanzado progresos con el apoyo de la serie programática, pero todavía existían desafíos importantes para su consolidación, retos prácticos de necesidades de insumos para apoyar el proceso de reforma, y dudas acerca de la sostenibilidad de las acciones en curso, especialmente en un contexto cercano a las elecciones presidenciales de 2011. Entre esos desafíos se destacaban: la ausencia de sistemas de seguimiento al cumplimiento de condicionalidades en el programa de TMC, la ausencia de cálculos actuariales que apoyaran el financiamiento del SIS, la baja calidad y cobertura de la base de datos de focalización de hogares en situación de pobreza, y el lento progreso en las reformas laborales. De esta manera, la operación TCR buscó asegurar la continuidad de las acciones inicialmente contempladas en el diseño de la serie programática, como por ejemplo la realización de un estudio actuarial para el SIS y la mejora de la calidad de las bases de datos de hogares pobres.
- 1.3 El apoyo de la operación TCR fue relevante tomando en cuenta que la serie programática se desarrolló en un escenario que se caracterizó por frecuentes cambios institucionales y normativos que incidieron en el desarrollo de las medidas de política previstas en la serie. Se dispusieron cambios normativos que determinaron modificaciones sustanciales a la manera de operar de algunos de los programas o en su situación institucional, como fue el caso del SIS, del SISFOH y de JUNTOS. Asimismo, durante la ejecución de la serie programática, se produjo un cambio de administración en el Gobierno del Perú (GdP), en julio de 2011, pero en su diálogo de políticas con el Banco, la nueva administración ratificó los objetivos del programa, en el marco de su política de inclusión social.
- 1.4 El principal marco de la política social del gobierno entrante fue la creación, en octubre de 2011, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), mediante la Ley 29792, con el fin de generar la necesaria institucionalidad y continuidad de las políticas y los programas sociales. En concreto, ese Ministerio nació para priorizar la coordinación y articulación de las distintas políticas, estrategias y programas destinados a la promoción de desarrollo social, la inclusión y la equidad. En ese sentido, los objetivos de la serie programática estuvieron en línea con los del MIDIS, lo cual contribuyó al fortalecimiento de dicha institución, y de igual manera a JUNTOS y el SISFOH. Por su parte, el SIS como

Organismo Público Ejecutor del Ministerio de Salud, prioriza el otorgamiento del seguro de salud a las poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza. De esta manera, la serie programática apoyó al SIS en su nueva condición de Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFA) según lo establecía la Ley N°29761 sobre el financiamiento Público de los Regímenes Subsidiario y Semicontributivo del aseguramiento Universal en Salud aprobada en el 2011. De forma complementaria a la serie programática en marcha, la operación TCR permitió que la nueva administración dispusiera de herramientas eficientes para instrumentalizar la política social, como por ejemplo, a partir del financiamiento de un barrido censal que actualizó los registros de pobreza necesarios a la focalización de la política social en 2012 y 2013.

- 1.5 La serie programática de tres operaciones PBP se cerró en 2012, y según su Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés)¹, entre las principales lecciones aprendidas se destacan: por el lado positivo, la serie logró la manutención de una consistencia estratégica y sostenibilidad de reformas en un contexto de muchos cambios institucionales; y por el lado negativo, el gran número y el alto grado de complejidad de las condicionalidades presente en el diseño de la serie dificultaron su ejecución y resultaron en ajustes a lo largo de las operaciones.
- 1.6 La operación TCR (aprobada en 2010), originalmente diseñada para apoyar al Gobierno del Perú en el cumplimiento de algunas de las medidas de política de la última operación de la serie programática (aprobada y concluida en 2012), continuó su ejecución después del cierre de la serie. Asimismo, debido a retrasos al inicio de ejecución de la TCR, dicha operación tuvo un efecto limitado en el cumplimiento de las medidas de la serie programática durante el período de su vigencia. Sin embargo, dicha operación permitió continuar consolidando los objetivos de los programas sociales inicialmente previstos en el marco de la serie programática. Un ejemplo es el fortalecimiento de SIS mediante la realización de su primer estudio actuarial, culminado en 2014. De esta manera, la ejecución de la TCR estuvo alineada y fortaleció al instrumento PBP, lo cual permitió la continuidad de las reformas impulsadas de manera sostenible, sobre todo aquellas relacionadas al apoyo técnico para la creación de una nueva institucionalidad de las políticas sociales a cargo del MIDIS.
- 1.7 La operación TCR contó con un financiamiento de US\$6 millones por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y US\$2,5 millones financiados por parte del tesoro. Los desembolsos se fueron ejecutando a pedido del Gobierno y conforme al avance del proyecto en función al cumplimiento de las condiciones contenidas en la Matriz de Resultados. En el presente, la operación se encuentra completamente desembolsada. En este PCR de la operación TCR 2374/OC-PE Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales (PE-L1100, en adelante “la operación”), se evalúa la ejecución del proyecto en función de cuatro criterios básicos: eficacia, eficiencia, pertinencia y sostenibilidad. También se analizan otros criterios tales como la contribución corporativa, los objetivos de la estrategia del Banco, la contribución al desarrollo estratégico país, objetivos, monitoreo y evaluación.

¹ Ver: [Programa de Reforma de los Sectores Sociales. Informe de Terminación de Proyecto \(PE-L1072, PE-L1078, y PE-L1105\).](#)

II. Desempeño del proyecto

2.1 Efectividad

a. Análisis de la Lógica Vertical

- 2.1 La lógica vertical de la serie programática se sustentó en los siguientes cuatro ejes claves para la estrategia de reducción de la pobreza en el Perú:² factores de demanda (salud y educación), factores de oferta (salud), focalización de las intervenciones y generación de oportunidades (laboral). Dicha lógica sostiene que existen deficiencias en los factores de oferta y demanda, que se traducen en una baja acumulación de capital humano de las niñas, niños y jóvenes pertenecientes a los hogares de escasos recursos. Tales deficiencias reducen la capacidad de los jóvenes de romper el círculo vicioso de pobreza intergeneracional por sus propios medios y lograr acceso al mercado laboral.
- 2.2 En el contexto del apoyo a la serie programática, la operación TCR tuvo como objetivo específico contribuir a la consolidación de la reforma de programas sociales y laborales claves para la reducción de la pobreza, desarrollando instrumentos necesarios para el fortalecimiento de programas en las áreas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), salud, programas laborales y focalización para la población pobre.
- 2.3 Teniendo en cuenta la naturaleza del instrumento TCR (apoyo a una serie programática) y su enfoque específico en el apoyo a instrumentos de gestión, resulta problemática la búsqueda de atribución de resultados de alto nivel, tales como reducción de pobreza, mejora de indicadores sanitarios o formalización de micro y pequeñas empresas. Por lo tanto, en la revisión de la matriz de resultados al cierre de la operación se eliminaron los indicadores de impacto originalmente propuestos.³ Los demás supuestos de la lógica vertical se mantuvieron parcialmente, esto es una señal de que hubieron problemas en la lógica vertical propuesta para la operación, como se detalla a continuación.
- 2.4 **TMC (Programa Juntos):** Al cierre de la operación, se decidió eliminar el indicador de resultado (*outcome*) en el componente 1, por tratarse de un producto (*output*): “mecanismos de mejor incentivo al uso de servicios de salud y educación por parte de la población beneficiaria, implementados”. En su lugar, se introdujeron los siguientes dos indicadores de resultado en el componente 1, que captan el concepto de monitoreo de condicionalidades en el programa JUNTOS: “niños menores de 36 meses de hogares usuarios JUNTOS que asisten al menos al 80% de los CRED según normas del sector Salud”; y “niños y adolescentes (3-17 años) de hogares usuarios JUNTOS que asisten a servicios de educación inicial, primaria y secundaria”.
- 2.5 **Salud (SIS):** En el año 2011, se decidió eliminar dos de los indicadores originalmente propuestos: “procesos críticos SIS incorporando nuevos criterios de diseño e implementación”; y “porcentaje de siniestros auditados en los establecimientos de salud en el SIS”. En su reemplazo, el indicador utilizado fue “transacciones afiliados al SIS realizadas en línea”, con el objetivo de captar la mejora en la gestión del programa.
- 2.6 **Programas laborales:** A mediados de 2012, las autoridades de turno decidieron no desarrollar un proyecto de Ley en favor de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPEs), que

² Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS). Ver: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacreer.pdf>.

³ Los indicadores de impacto propuestos al inicio de la operación fueron: tasa de utilización de servicios de salud materno infantil en zonas de intervención; número de empresas formalizadas validadas por la SUNAT; y recursos presupuestales anuales “ahorrados” debido a mejor focalización.

era un requisito esencial para el avance de las actividades de formalización laboral del Componente 3 (Mejoramiento de las iniciativas para la formalización y creación de oportunidades), por las siguientes razones. Primero, propuestas regulatorias que no estaban suficientemente alineadas, del punto de vista técnico, a la propuesta que se venía desarrollando bajo el liderazgo del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y en coordinación con el MTPE se empezaron a discutir en el Congreso. Segundo, el cuerpo técnico del Viceministerio de PRODUCE que coordinaba esta iniciativa duró sólo seis meses en el cargo. Tercero, el nuevo gobierno puso más énfasis en los programas sociales que en los programas productivos y laborales dentro de su política, y discontinuó la iniciativa de reformulación de la ley MYPE por lo tanto se discontinuaron también los pilotos para ensayar su reformulación. En ese contexto, la unidad coordinadora de la operación, en articulación con el Banco, decidió cancelar dicho componente.

2.7 **Focalización (SISFOH):** En el año 2011, se eliminó el resultado “incremento en el número de municipios con Unidad Local de Focalización (ULF) funcionando”, dado que el indicador reflejaba un producto y no un resultado. Ese producto se encuentra reflejado en el indicador “Implementación del Sistema Integrado de Focalización para la Inclusión Social”. Se mantuvo el indicador “beneficiarios no pobres del SIS en Lima Metropolitana” con el objetivo de medir los resultados de una mejor focalización de los programas sociales.

2.8 La Tabla 1 presenta los cambios en la matriz de resultados.

Tabla 1
Cambios a la Matriz de Resultados

Sección donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de acuerdo con ejecutor
Impactos	Tasa de utilización de servicios de salud materno-infantil en zonas de intervención.	Se eliminó el impacto	Fue demasiado ambicioso considerar indicadores de impacto de esa naturaleza para una operación de Cooperación Técnica Reembolsable (CTR), cuyo alcance se concentra en el apoyo al programa de reforma de los programas sociales.	Nov 2015	Nov 2015
Impactos	Número de empresas (MYPES) formalizadas validadas por la SUNAT	Se eliminó el impacto	Fue demasiado ambicioso considerar indicadores de impacto de esa naturaleza para una operación de CTR, cuyo alcance se concentra en el apoyo al programa de reforma de los programas sociales.	Nov 2015	Nov 2015
Impactos	Recursos presupuestales ahorrados por mejor focalización	Se eliminó el impacto	Fue demasiado ambicioso considerar indicadores de impacto de esa naturaleza para una CTR, cuyo alcance se concentra en el apoyo al programa de reforma de los programas sociales.	Nov 2015	Nov 2015
Resultados, componente 1	Mecanismos de mejor incentivo al uso de servicios de salud y educación por parte de la población beneficiaria, implementados	Se eliminó el resultado	El indicador no reflejaba un resultado asociado al monitoreo de condicionalidades. Fue reemplazado los por dos indicadores a continuación.	Nov 2015	Nov 2015

Sección donde los cambios se llevaron a cabo	Cambio específico realizado	Tipo de cambio	Razones para el cambio	Fecha de cambio	Fecha de acuerdo con ejecutor
Resultados, componente 1	Niños menores de 36 meses de hogares usuarios JUNTOS que asisten al menos al 80% de los CRED según normas del sector Salud	Se incorporó el resultado	Introducido en reemplazo al indicador "Mecanismos de mejor incentivo al uso de servicios de salud y educación por parte de la población beneficiaria" por captar el resultado del funcionamiento de las condicionalidades.	Nov 2015	Nov 2015
Resultados, componente 1	Niños y adolescentes (3-17 años) de hogares usuarios JUNTOS que asisten a servicios de educación inicial, primaria y secundaria	Se incorporó el resultado	Introducido en reemplazo al indicador "Mecanismos de mejor incentivo al uso de servicios de salud y educación por parte de la población beneficiaria" por captar el resultado del funcionamiento de las condicionalidades.	Nov 2015	Nov 2015
Resultados, componente 1	Verificación mensual de corresponsabilidades en educación y salud en distritos pilotos	Se eliminó el resultado	El indicador fue eliminado porque reflejaba un producto, y no un resultado asociado al monitoreo de condicionalidades.	Mar 2011	Mar 2011
Resultados, componente 2	Procesos críticos SIS incorporando nuevos criterios de diseño e implementación	Se eliminó el resultado	La medición de los indicadores de resultado propuestos en la matriz al inicio de la operación no fue viable. La definición de "procesos críticos SIS" era demasiado vaga y por eso su operacionalización no fue posible.	Mar 2011	Mar 2011
Resultados, componente 2	Porcentaje de siniestros auditados	Se eliminó el resultado	La medición de los indicadores de resultado propuestos en la matriz al inicio de la operación no fue viable debido a la ausencia de datos confiables de la auditoría de siniestros.	Mar 2011	Mar 2011
Resultados, componente 2	Transacciones afiliados al SIS realizadas en línea	Se incorporó el resultado	Indicador refleja la eficiencia en el proceso de afiliación al SIS y está disponible en las bases de datos del programa.	Mar 2011	Mar 2011
Resultados, componente 3	Propuesta de rediseño de la Ley MYPE, realizada	Se eliminó el resultado	El componente 3 fue cancelado de la operación. Eso se dio por los cambios de gestión en el coejecutor (PRODUCE), que no permitieron adoptar una posición técnica estable y alineada a los objetivos del programa.	Mar 2012	Mar 2012
Resultados, componente 4	Incremento en el número de municipios con Unidad Local de Focalización (ULF) funcionando	Se eliminó el resultado	Se entendió que el indicador reflejaba un producto y no un resultado. El producto se encuentra reflejado en el indicador "Implementación del Sistema Integrado de Focalización para la Inclusión Social".	Mar 2011	Mar 2011

b. Resultados Logrados

- 2.9 El cumplimiento de las metas establecidas al inicio del programa fue mixto y, en algunos casos no es factible el establecimiento de atribución causal entre las actividades de la operación y los resultados alcanzados. En el Componente 1 (Apoyo a la promoción de capital humano del lado de la demanda –Programa Juntos), se alcanzó la meta asociada a las corresponsabilidades de salud, pero no se alcanzó la meta de la corresponsabilidad

de educación, y en ambos casos no se propone una atribución de resultados a las actividades del programa. En el Componente 2 (Fortalecimiento de la acumulación de capital humano del lado de la oferta – SIS), se alcanzó la meta de que las transacciones de afiliaciones al SIS sean realizadas en línea, aunque difícilmente se pueda atribuir el resultado al programa. El Componente 3 y sus actividades fueron canceladas, por lo tanto resulta irrelevante discutir el cumplimiento o no de la meta. Finalmente, en el Componente 4 (Consolidación del sistema de focalización de hogares – SISFOH), se logró un importante progreso, reflejado en la disminución de beneficiarios no pobres registrados en el SIS, resultado que se considera significativo, dado que la mayoría de los recursos de financiamiento de la operación se destinó a este componente y para el cual se puede argumentar la existencia de atribución de resultados. La Tabla 2 presenta los resultados alcanzados, con base en la versión final de la matriz de resultados.

Tabla 2
Matriz de Resultados Alcanzados

Matriz de Resultados Alcanzados							
Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha de las metas alcanzadas
Resultados							
Fortalecimiento del programa de transferencias monetarias condicionadas - JUNTOS en sus procesos universales de mecanismos para mejorar los incentivos del uso de servicios de salud y educación por parte de la población							
Porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares usuarios JUNTOS que asisten al menos al 80% de los CRED según normas del sector Salud	Porcentaje	67,1%	2011	ENAH	P	-	2014
					P(A)	81%	
					A	85,9%	
Niños y adolescentes (3-17 años) de hogares usuarios JUNTOS que asisten a servicios de educación inicial, primaria y secundaria	Porcentaje	54,2%	2012	ENAH	P	-	2014
					P(A)	95%	
					A	78,5%	
Fortalecimiento del Seguro Integral de Salud - SIS mediante mejoras a procesos críticos para el acceso a los servicios							
Transacciones afiliadas al SIS realizadas en línea	Porcentaje	10%	2009	SIS	P	80%	2015
					P(A)	80%	
					A	73%	
Fortalecimiento de los instrumentos de focalización de los programas sociales							
Beneficiarios no pobres del SIS en Lima Metropolitana	Porcentaje	68%	2009	MIDIS	P	55%	2015
					P(A)	55%	
					A	35%	
Productos							
Apoyo a la promoción de capital humano del lado de la demanda (Transferencia Monetarias Condicionadas - JUNTOS)							
Piloto de tecnologías de telefonía celular y/o PDA para la recolección y transmisión de data sobre la utilización de servicios de salud y educación, implementado	Piloto	0	2011	Informe semestral	P	1	2013
					P(A)	1	
					A	1	
Evaluación de distintos esquemas de pago diferenciado para mejorar los incentivos de utilización de servicios, realizadas.	Evaluación	0	2011	Informe semestral	P	1	2013
					P(A)	1	
					A	1	
Estrategia de información y comunicación, implementada	Estrategia	0	2011	Informe semestral	P	1	2012
					P(A)	1	
					A	1	

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Medio de Verificación	Metas y Resultados Alcanzados		Fecha de las metas alcanzadas
Diseño Metodológico de la evaluación de impacto	Indivi- dual	0	2011	Informe semestral	P	0	2014
					P(A)	1	
					A	1	
Fortalecimiento de la acumulación de capital humano del lado de la oferta (Seguro Integral de Salud (SIS))							
Asistencia técnica para el mejoramiento de procesos críticos del asegurador, realizada.	Infor- mes	0	2011	Informe semestral	P	3	2013
					P(A)	5	
					A	5	
Estudio actuarial del SIS bajo el escenario PEAS, efectuado	Estudio	0	2011	Estadísticas de la UCPS	P	-	2014
					P(A)	1	
					A	1	
Sistema de Almacenamiento de Datos, adquirido.	Sistema	0	2011	Estadísticas de la UCPS	P	1	2012
					P(A)	1	
					A	1	
Consolidación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)							
Personas en Hogares reempadronados con la Ficha Socioeconómica Única del SISFOH	Hogares	0	2013	Dirección General de Usuarios - MIDIS	P	2M	2013
					P(A)	2M	
					A	2M	
Padrón General de Hogares (PGH) del SISFOH, actualizado permanentemente	Hogares	0	2011	Dirección General de Usuarios - MIDIS	P	0	2013
					P(A)	0.5M	
					A	2.9M	
Usuarios (municipios y programas sociales) para el fortalecimiento del SISFOH, capacitados	Número de mu- nicipios capaci- tados	0	2011	Dirección General de Usuarios - MIDIS	P	0	2013
					P(A)	2273	
					A	2273	
Implementación del Sistema Integrado de Focalización para la Inclusión Social	Proyec- to piloto	0	2011	Dirección General de Usuarios - MIDIS	P	0	2015
					P(A)	1	
					A	1	

P: Planificado al inicio del proyecto

P(A): Planificado en el año

A: Ejecutado en el año

c. Análisis de la Atribución de los Resultados

2.10 Debido a la concentración del 77% de los recursos de la operación en el Componente 4 (ver sección “2.2 Eficiencia” de este documento) y al monto reducido de la operación (crédito de US\$ 6 millones y contrapartida local de US\$ 2,5 millones), el único indicador para el cual es relevante analizar la posibilidad de atribución de resultados es el indicador de ese componente, que busca mejorar la focalización de los programas sociales. Este componente se enfocó en su gran mayoría en realizar un porcentaje del barrido censal, en el cual se logró empadronar en total más de 11 millones de peruanos en el PGH. Esta estrategia, junto con el afinamiento del algoritmo para calcular niveles de pobreza, permite que el sistema de focalización sea más preciso, lo cual permite tener un sistema más selectivo y que por la tanto posibilita que los programas focalizados puedan

reducir la inclusión de beneficiarios no pobres⁴. En la literatura internacional, con énfasis especial en el caso de América Latina, hay extensa evidencia de la importancia de los sistemas de focalización para el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales. Se destacan dos aspectos: la calidad de los datos socioeconómicos de los hogares en los registros administrativos; y el grado de formalización de los criterios y algoritmos utilizados para definición de cuales hogares son elegibles a los programas. Ver, por ejemplo: Paes-Sousa et al (2013); Fiszbein y Schady (2009); Lindert et al (2007).

- 2.11 Las actividades del Componente 4, se tradujeron principalmente en la ejecución de dos productos: (i) el barrido censal⁵; y (ii) el mejoramiento de un sistema integrado de focalización. Es importante aclarar en la Tabla 2, que el indicador “Personas en Hogares reempadronados con la Ficha Socioeconómica Única del SISFOH” se vincula con la recolección de la información de las familias en el barrido censal, y el indicador “Padrón General de Hogares (PGH) del SISFOH, actualizado permanentemente”, con el fortalecimiento del sistema integrado de focalización.⁶ Este último se desarrolló a partir de la unificación de las tres diferentes fuentes del PGH en una sola base que tiene que ser llenada en el sistema, a partir de la data que brinda la información recogida en campo. A su vez, esos dos productos se vinculan al resultado “beneficiarios no pobres del SIS en Lima Metropolitana”, por mejorar los sistemas de focalización.
- 2.12 Un aspecto importante de la selección de beneficiarios es la manera en que se recogen y actualizan los datos sobre los usuarios actuales y potenciales. Para recabar dicha información, los agentes de los programas levantan censos de población ad hoc. Antes del inicio del barrido censal, el MIDIS contaba hasta con tres bases de datos distintas para poder realizar la categorización socio-económica. Además, existía un alto nivel de traslape, donde una misma persona aparecía en las tres bases de datos con una categorización distinta en cada una, generando distorsiones e ineficiencias para la identificación de beneficiarios. Para el SISFOH, el barrido censal utilizó fichas de formato único para identificar la situación socioeconómica de los potenciales usuarios de los programas sociales, utilizando un mecanismo de evaluación individual, el cual implicó importantes esfuerzos en términos de recursos monetarios y humanos para el recojo de información y empadronamiento de los hogares, en una única base de datos socioeconómica integrada, la cual se denomina Padrón General de Hogares (PGH). En coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se aseguró que el levantamiento de información de los hogares sea lo más riguroso posible, con el objetivo de mejorar la calidad de la información y al mismo tiempo reducir la excesiva cantidad de fichas empadronadas que hasta ese momento tenía el SISFOH, a partir de la

⁴ Paes-Sousa R, Regalia F, Stampini M. Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia. Washington, DC; 2013. Report No.: IDB-PB-192; Fiszbein A, Schady N. *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank; 2009; Lindert K, Linder A, Hobbs J, de la Brière B. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Soc Prot Discuss Pap Ser. 2007;(0709):144.

⁵ Cabe resaltar que el presupuesto asignado a la II etapa del barrido censal, tenía como objetivo levantar fichas en alrededor de 800 mil hogares en tres regiones del país: Cusco, Huánuco y Puno.

⁶ Los indicadores “Personas en Hogares reempadronados con la Ficha Socioeconómica Única del SISFOH” y “Padrón General de Hogares (PGH) del SISFOH, actualizado permanentemente”, son excluyentes una vez que se realizaron en periodos distintos a lo largo del proyecto. Primero, se reempadronaron hogares a partir del barrido censal y luego se actualizó el PGH a partir del mejoramiento del sistema integrado de focalización. La unidad responsable de brindar información del indicador SISFOH entrega la información del indicador en una unidad de medida que no es la misma unidad de medida definida en el proyecto. Así, el producto es “personas en hogares”, mientras que la unidad de medida es “hogares”.

actualización de la información de las fichas con tres o más años de antigüedad. Si bien el barrido censal logró aumentar significativamente la cobertura de información de potenciales usuarios a nivel nacional⁷, este trabajo careció de una adecuada planificación y priorización de distritos, razón por la cual el proceso duró casi 2 años.

- 2.13 Por su parte, el producto del Componente 4 asociado al mejoramiento del sistema integrado de focalización, implicó tanto el desarrollo de un sistema de focalización automatizado a partir de la estandarización del proceso de revisión, digitalización y almacenamiento de constancias de empadronamiento de las Fichas Socioeconómicas Únicas, como el fortalecimiento de capacidades en las Unidades Locales de Focalización (hoy Unidades Locales de Empadronamiento) del interior del país. Este producto generó un resultado importante al agilizar procedimientos y mejorar la actualización de la información contenida con el desarrollo del sistema. Dos eran los principales problemas que presentaba el sistema anterior. Primero, la información sobre los usuarios históricos de los programas era obsoleta por la falta de procedimientos periódicos de actualización de la información y por el carácter “a demanda” de los empadronamientos — es decir, el empadronamiento no incluye a toda la población susceptible de ser beneficiaria, sino solo a quienes acuden a solicitarla. Segundo, los mecanismos de traspaso de información de potenciales usuarios de los gobiernos locales al SISFOH y su respectiva clasificación socioeconómica eran poco homogéneos, generando muchas ineficiencias y lentitud en los procesos de actualización del PGH. El nuevo sistema implementado buscó incluir mecanismos progresivos para la actualización permanente de los padrones de potenciales usuarios de los programas sociales y desarrolló un sistema de almacenaje de fichas en formato electrónico. Este nuevo sistema se encuentra en estado de prueba y se espera su pronto escalamiento nacional.
- 2.14 El barrido censal y el mejoramiento del SISFOH, incluyendo el desarrollo de un algoritmo de determinación de elegibilidad a los programas, permitieron que se disminuya la proporción de personas no pobres en los programas sociales focalizados, tal como el SIS. Antes del barrido censal del SISFOH, el instrumento de focalización que utilizaba el SIS, el cual evaluaba las condiciones socioeconómicas de las personas/hogares (agentes) bajo el criterio del trabajador social (principal) del establecimiento de salud correspondiente mediante entrevista, generaba incentivos perversos en el comportamiento de los agentes y del principal. Los agentes tenían incentivos para manipular su respuesta sobre su situación socioeconómica y el principal no tenía un adecuado sistema de verificación de la información. De esta manera, el sistema de focalización del SIS generaba un error de inclusión de individuos no beneficiarios. Para complementar el barrido censal, el SISFOH también desarrolló un algoritmo para el cálculo del Índice de Focalización de Hogares, que permite transformar las características socioeconómicas del hogar en un índice que determina la elegibilidad a los programas. A partir de esto, el Estado Peruano decidió establecer al PGH del SISFOH como el principal sistema de focalización de 8 programas sociales, entre ellos, el SIS, JUNTOS, Pensión 65, Beca 18, entre otros.
- 2.15 Finalmente, es importante resaltar también la realización del primer Estudio Financiero Actuarial del SIS dentro de las actividades del Componente 2. En coordinación con el equipo técnico del SIS, se hizo posible el levantamiento de información, con el objetivo de dar inicio a una retroalimentación con todos los agentes de sector en torno a la mejora del financiamiento de la salud en el país; asimismo, significó un punto de partida para mejorar

⁷ De alrededor del 20% al 70% de la población del país, de acuerdo al Director de Gestión de Usuarios del MIDIS.

y sistematizar la información del SIS para futuros estudios. En este análisis se evaluaron los Regímenes Subsidiado, Semisubsidiado y Semicontributivo para el cálculo del Costo Total Anual del Plan Esencial de Aseguramiento en Salud y el Plan Complementario. A raíz de este estudio, fue posible generar información financiera necesaria para que el SIS cumpla con los requisitos de su condición de Institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFA), según lo establecía la Ley N°29761 sobre el financiamiento Público de los Regímenes Subsidiario y Semicontributivo del aseguramiento Universal en Salud aprobada en el 2011. Con el logro de este estudio, la TCR contribuyó a la sostenibilidad del SIS, que es responsable por el seguro de salud a las poblaciones vulnerables que se encuentran en situación de pobreza.

d. Resultados Imprevistos

- 2.16 Se ha identificado un resultado que no se tenía previsto en el diseño de la Operación, el cual se encuentra vinculado al producto del componente 4, en relación a la consolidación del SISFOH. El barrido censal terminó siendo también un insumo importante para construir, desarrollar y actualizar el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital por parte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el cual ha sido recientemente publicado. Los resultados de dicho mapa –construidos como una combinación de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), la información censal proveniente del SISFOH, entre otros censos– constituyen un instrumento estadístico importante para la focalización de políticas públicas que favorezcan a la población más necesitada. El estudio se realizó con el objetivo de identificar a las provincias y distritos con mayor incidencia de pobreza en el país.

2.2 Eficiencia

- 2.17 La Tabla 3 presenta los costos planeados, ajustados y realizados de la operación. El proyecto fue ejecutado en el plazo de dos años a más que el inicialmente previsto, pero sin rebasar el costo total programado. A mediados del 2012, ante la cancelación del Componente 3, el Banco autorizó la transferencia del total de los recursos asignados de dicho componente a otros componentes: los recursos ordinarios del Componente 3 fueron destinados al Componente 2, mientras que los recursos de endeudamiento fueron destinados al Componente 4, así como al componente de administración, auditoría y evaluación de la operación. La Unidad Ejecutora no cuenta con la información de transferencia de recursos a nivel de productos. Con dos únicas excepciones –el estudio actuarial del SIS y la recertificación de hogares del SISFOH a través del barrido censal– no se rebasaron los costos unitarios por producto originalmente previsto.

Tabla 3
Costos del Proyecto

Comp.	Producto	Costo Total Planeado (US\$)				Costo Total Revisado (US\$)				Costo Total Actual (US\$)			
		2011				2012				2015			
		BID	Loc.	Tot.	%	BID	Loc.	Tot.	%	BID	Loc.	Tot.	%
1. Reforma de JUNTOS		690	280	970	11,0	630	740	1370	16	281	322	603	7,0
	Verificación corresponsabilidades	280	120	400	4,7					135	90	224	2,6
	Evaluación pago diferenciado	300	120	420	4,9					146	232	379	4,5
	Prestación alternativa serv. Salud	110	40	150	1,8					0	0	0	0,0
2. Fortalecimiento del SIS		580	240	820	10,0	405	465	870	10	406	379	786	9
	Procesos críticos de asegurador	430	170	600	7,1					31	21	52	0,6
	Gestión fin – estudio actuarial	100	40	140	1,6					375	358	734	8,7
	Sistema de información	50	30	80	0,9					0	0	0	0,0
3. Mejoramiento de iniciativas para la formalización		490	210	700	8	0	0	0	0	0	0	0	0,0
	Evaluación Ley MYPE	140	60	200	2,4					0	0	0	0,0
	Evaluación pilotos formalización	350	150	500	5,9					0	0	0	0,0
4. Consolidación del SISFOH		3.880	1.615	5.495	65,0	4.555	1.140	5.695	67	4.880	1.642	6.521	77,0
	Recertificación de hogares	2.820	1.180	4.000	47,1					4.607	1.152	5.758	68,0
	Actualización permanente PGH	780	320	1.100	12,9					243	363	606	7,2
	Fortalecimiento institucional	280	115	395	4,6					30	127	158	1,9
	No asignado	60	30	90	1,1	0	0			0	0	0	0,0
Sub-Total (Componentes)		5.700	2.375	8.075	95,0	5.590	2.345	7.935	93	5.581	2.329	7.910	93,0
	Administración y otros costos	300	125	425	5,0	410	155	565	6,6	406	156	562	6,6
Total (Proyecto)		6.000	2.500	8.500	100,0	6.000	2.500	8.500	100,0	5.987	2.485	8.472	100,0

2.18 Dada la cancelación del Componente 3, lo poco relevantes de los productos de los Componentes 1 y 2, y su escasa atribución a resultados finales, el análisis costo económico se concentrará en calcular la Tasa Interna de Retorno a 10 años, de las inversiones realizadas del proyecto en su totalidad del proyecto, el cual incluye la consolidación del SISFOH. Uno de los mayores beneficios del barrido censal y de un mejor algoritmo para la categorización socioeconómica, es la reducción de las potenciales filtraciones a los programas sociales que sirve el SISFOH. El barrido censal logró empadronar a más de 11 millones de peruanos, alcanzando un total del 58% del total de la población, habiendo comenzado con una línea de base de 23%. La inversión del Componente 4 de la operación fue responsable de alrededor de 10,4% del total de barrido, en el levantamiento de información en las regiones de Cusco, Huánuco y Puno, las cuales además mantienen tasas de pobreza por encima del promedio nacional.

Tabla 4
Población registrada en el PGH del SISFOH, 2011 – 2014

DEPARTAMENTO	TOTAL		Diferencial	
Año	2011	2014	Cantidad	%
Total Población	29,797,694	30,814,175		
TOTAL Población registrada	6,728,834	17,859,803	11,130,969	100%
Porcentaje Población registrada	23%	58%	35%	
TOTAL Población registrada C4	665,474	1,819,125	1,153,651	10.4%
CUSCO	154,118	666,782	512,664	4.6%
HUÁNUCO	278,316	469,759	191,443	1.7%
PUNO	233,040	682,584	449,544	4.0%

Fuente: Padrón General de Hogares del SISFOH, MEF – DGAES, INEI.

- 2.19 Este significativo avance en cobertura, genera una menor probabilidad de filtraciones cuando los gestores de los programas reciban demanda por parte de potenciales usuarios. Para este ejercicio, se han seleccionado tres de los programas sociales que se enfocan solamente en población pobre: JUNTOS, Beca 18 y Pensión 65. La reducción de filtraciones es un ahorro de recursos para el Estado peruano y, por ende, pueden ser concebidos como ingresos futuros. Dada la escasez de información sobre los niveles de filtraciones, para calcular la Tasa Interna de Retorno (TIR) se ha desarrollado una metodología (ver [Análisis Económico Expost](#)) para hallar tasas de filtración proxy de los principales programas sociales a partir del uso de probabilidades, la cual permitirá determinar la probabilidad de caer en un error de tipo II o filtración, es decir, seleccionar a una persona cuando en realidad no es pobre. Para valuar los beneficios de la menor filtración, se multiplican los costos de cada programa social por el diferencial de filtraciones proxy de un escenario *expost* barrido censal (58% de la población) y *ex ante* barrido censal (23%), castigando el ahorro total por 10,4%, el cual es el ratio de contribución de la inversión de la operación a todo el barrido censal.
- 2.20 En un ejercicio a 10 años, la TIR calculada del programa resulta en 54%, con un Valor Actual Neto (VAN) positivo de más de 55 millones de nuevos soles (ver Tabla 5). Es importante resaltar que el ejercicio de cálculo de la TIR incorpora como costos la inversión total del proyecto respecto a los beneficios del Componente 4. De esta manera, el análisis económico *expost* del proyecto se encuentra subestimando las tasas del VAN y la TIR porque no incorpora todos los potenciales beneficios de los tres componentes del proyecto. Por lo tanto, se resalta que este TIR positivo puede ser interpretado como una cuota mínima, pues reconocemos que el fortalecimiento del SISFOH tiene repercusiones positivas en la reducción de la pobreza y de indicadores finales de educación y salud, lo cual conlleva a su vez, a mayores ingresos en el tiempo de los beneficiarios pobres.

Tabla 5
Cálculo de TIR y VAN de la Operación

	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (p)
JUNTOS											
Gasto Programa Filtración SIN INSTRUMENTO	205,349,102	290,790,838	341,944,069	418,601,747	438,393,673	456,492,530	473,043,149	488,177,971	502,018,108	514,674,313	526,247,863
Gasto Programa Filtración CON INSTRUMENTO	181,092,399	256,441,396	301,552,191	369,154,741	386,608,761	402,569,704	417,165,294	430,512,327	442,717,609	453,878,810	464,085,243
Ahorros con 100% del barrido censal (A)	24,256,703	34,349,442	40,391,877	49,447,006	51,784,912	53,922,825	55,877,854	57,665,643	59,300,499	60,795,503	62,162,620
PENSIÓN 65											
Gasto Programa Filtración SIN INSTRUMENTO	-	223,104,036	277,841,006	410,781,784	413,149,852	415,315,347	417,295,599	419,106,452	420,762,400	422,276,691	423,661,445
Gasto Programa Filtración CON INSTRUMENTO	-	196,750,045	245,021,253	362,258,505	364,346,847	366,256,545	368,002,880	369,599,828	371,060,168	372,395,585	373,616,766
Ahorros con 100% del barrido censal (B)	-	26,353,991	32,819,753	48,523,279	48,803,005	49,058,803	49,292,718	49,506,624	49,702,231	49,881,106	50,044,679
BECA 18											
Gasto Programa Filtración SIN INSTRUMENTO	-	56,460,037	137,737,042	370,816,014	381,810,633	391,864,735	401,058,775	409,466,325	417,154,664	424,185,317	430,614,543
Gasto Programa Filtración CON INSTRUMENTO	-	49,790,739	121,466,961	327,013,660	336,709,549	345,576,018	353,684,019	361,098,433	367,878,594	374,078,756	379,748,535
Ahorros con 100% del barrido censal (C)	-	6,669,298	16,270,081	43,802,353	45,101,084	46,288,717	47,374,756	48,367,891	49,276,071	50,106,561	50,866,008
Ahorro total (A)+(B)+(C)	24,256,703	67,372,731	89,481,711	141,772,638	145,689,001	149,270,345	152,545,329	155,540,159	158,278,801	160,783,170	163,073,307
Ahorro total 10.4% barrido censal	2,522,697	7,006,764	9,306,098	14,744,354	15,151,656	15,524,116	15,864,714	16,176,177	16,460,995	16,721,450	16,959,624
Inversión componente 4	-22,789,680										
TIR	54%										
VAN	S/. 55,834,139										

Supuestos:

- Costo anual de programas y cantidad de beneficiarios al 2014, se asume que permanece igual en el tiempo.
- Porcentajes de filtración calculados según metodología ([Análisis Económico Expost](#))
- % de pobreza, disminuye a partir del 2014 según su tasa de crecimiento promedio de los últimos 10 años.
- Tipo de cambio nuevos soles/dólares americanos a diciembre del 2011 = 2.69

2.3 Relevancia

- 2.21 A pesar de los avances en indicadores sociales en el país,⁸ la eficiencia y eficacia de los programas sociales son tan relevantes en la actualidad como lo eran en el momento de la aprobación de esta operación. Los instrumentos y mecanismos de política social en los últimos tres gobiernos han sido esfuerzos aislados, los cuales se han traslapado unos con otros, contribuyendo a una débil construcción de una política de Estado consistente, continúa y eficaz en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, sobre todo en lo que respecta a su salud, educación y calidad de vida al interior de sus familias y comunidades.
- 2.22 Un punto importante para la garantía de relevancia de la operación TCR durante su ejecución fue la capacidad del Banco de adecuarlo frente a prioridades cambiantes del cliente, especialmente durante el cambio de gobierno en 2011. En su política, el gobierno entrante hizo más énfasis en los programas sociales que en los programas productivos y laborales, y los ajustes llevados a cabo en la operación (por ejemplo, la eliminación del Componente 3) fueron parte de una negociación para mantener el alineamiento entre los objetivos de la operación y las prioridades del cliente.
- 2.23 La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el respectivo desarrollo de planes concertados (como el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012 – 2021 y la ENDIS) son buenos avances aunque insuficientes en la lógica de crear plataformas institucionales capaces de articular y consolidar la lucha contra la pobreza de manera sistémica y sostenible en el largo plazo. Será importante corroborar su continuidad y consolidación en el nuevo gobierno a partir del 2016 en adelante.

2.4 Sostenibilidad

- 2.24 Esta sección explora y analiza las condiciones que pueden influenciar la continuidad de los resultados alcanzados más allá de la finalización del proyecto, dada la probabilidad y el impacto de diversos riesgos operacionales, del sector y del contexto país. Asimismo, el análisis considera el grado de apropiación del gobierno y de otros actores relevantes, de los avances de la operación, así como del grado de apoyo institucional y de la calidad de la gobernanza. En general, se puede afirmar que los componentes de la operación tienen una mediana sostenibilidad.
- 2.25 A nivel de riesgos operacionales, en el planteamiento de la operación, la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS), con base en su experiencia de otros proyectos, detectó algunas deficiencias en el trabajo de los organismos subejecutores asociados. Las más importantes deficiencias identificadas que entorpecerían la ejecución del programa fueron la poca capacidad para el seguimiento y la sostenibilidad de las acciones de las reformas (a veces condicionada por sus distintos niveles de autoridad jerárquica) y la escasa articulación entre múltiples actores con distintos intereses (dado la naturaleza intersectorial del proyecto). Por este motivo, para mitigar los riesgos, la UCPS asumió la implementación administrativa de los recursos del préstamo, a favor de las entidades participantes, y que celebró convenios de cooperación técnica y financiera con las mismas, para asegurar el seguimiento y la continuidad de actividades. A pesar de este esfuerzo, a mediados del 2012, el Banco, el ejecutor (UCPS), el coejecutor de este componente (PRODUCE) y los demás actores relevantes decidieron no continuar con la implementación del componente de mejoramiento de iniciativas para la formalización.

⁸ Por ejemplo, la incidencia de pobreza extrema en el Perú se redujo de un 7,6% en 2010 a un 4,3% en 2014, y la desnutrición crónica en menores de cinco años de edad se redujo del 23,2% en 2010 al 14,6% en 2015.

- 2.26 A nivel de riesgos del sector, la creación del MIDIS y el desarrollo de la ENDIS son dos elementos de política de Estado que permiten consolidar institucionalmente los avances en materia social, con especial énfasis en los componentes 1 y 4 de la operación. Tanto el programa JUNTOS como el SISFOH se han desarrollado, consolidado y expandido durante la transición política entre los dos últimos gobiernos, y la creación del MIDIS, así como el establecimiento de una estrategia articulada son adecuados elementos para la sostenibilidad de ambos programas. Además, la Ley de Presupuesto 2011 y 2013 regula el uso del PGH como principal y único instrumento de focalización para varios programas sociales –entre los más importantes el SIS y JUNTOS– fortalece la institucionalidad del SISFOH como la principal herramienta de focalización transversal para todos los programas sociales. Los aportes de la operación al fortalecimiento del SISFOH han sido debidamente apropiados por la administración pública. Una prueba de ello es que en el 2013 se traspasó de manera definitiva, y ya no solo de manera transitoria, el SISFOH bajo la jurisdicción del MIDIS, generando una mayor institucionalidad de las reformas establecidas.
- 2.27 A nivel de riesgos de contexto país, la campaña electoral y las próximas elecciones presidenciales y congresales en el primer semestre del 2016, y el respectivo cambio de autoridades sectoriales, son el principal riesgo para la continuidad de las políticas sociales y avances generados por la operación. Es importante señalar que un mecanismo para mitigar dicho riesgo es enfocar la continuidad de los resultados de la operación (en especial, los componentes relacionados al SIS, JUNTOS y SISFOH) en políticas públicas en favor de la primera infancia.

III. Criterios no centrales

3.1 Contribución a los Objetivos Estratégicos del Banco

- 3.1 La operación fue aprobada en 2010, durante la vigencia de la Estrategia de País 2007-2011 (GN-2472) y, por lo tanto, estaba alineada con el objetivo de desarrollo social e inclusión de mejorar las oportunidades y bienestar social, promover la creación de empleos y la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. En junio de 2012, el Banco aprueba su nueva Estrategia de País 2012-2016 (GN-2668) y la operación mantuvo consistencia con la nueva estrategia, en particular con su objetivo de cerrar las brechas económicas y sociales entre zonas urbanas y rurales, y de apoyar el incremento de la productividad de la economía como base del crecimiento inclusivo y sostenible. El sector de “inclusión social” definido en la nueva estrategia hizo explícito los objetivos estratégicos y resultados esperados en los componentes 1, 2 y 4 de esta operación. Por contribuir a la consolidación de los programas sociales, esta operación contribuye de manera indirecta al logro del objetivo institucional del Banco de reducir la pobreza y mejorar la equidad en el Perú.
- 3.2 A través del acompañamiento de la operación, los productos financiados, resultaron sustancialmente alineados con las prioridades del Banco en términos de reducción de la pobreza y mejoramiento de la equidad. El aumento del número de hogares usuarios en situación de pobreza que reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades en salud-nutrición y educación básica de 474.000 a 776.000, unidos a las mejoras en los procesos de verificación de corresponsabilidades y a la potencial menor filtración de beneficiarios no-pobres gracias al barrido censal y a las mejoras del algoritmo del SISFOH, han contribuido, a la mayor asistencia de los usuarios a servicios de salud y educación.

3.2 Monitoreo y Evaluación

- 3.3 La operación contó desde el inicio con un Plan de Monitoreo y Evaluación (M&E), el cual fue implementado durante el periodo del proyecto. Esta sección resume cuán adecuado fue el diseño y la implementación de dicho plan, así como el uso de la información. En general, el Plan de M&E fue medianamente cumplido, en parte por la compleja naturaleza intersectorial del proyecto, por no contar con personal abocado exclusivamente a labores de M&E, por la relativa escasa información y por la cancelación del componente laboral. En la UCPS, las responsabilidades por el M&E de la operación quedaron a cargo del coordinador del proyecto, que acumuló esa función con muchas otras tareas de gestión y ejecución.
- 3.4 En relación al diseño del M&E, si bien se dio una adecuada identificación de indicadores a nivel de productos y de resultados intermedios, no sucedió lo mismo a nivel de propósitos y resultados finales para monitorear el progreso del proyecto. El principal problema identificado en este PCR y también por la UCPS es que los indicadores de resultados no se concatenan con los productos. Por otro lado, el Plan de M&E contemplaba tres evaluaciones a intervenciones específicas de los componentes de JUNTOS y laboral y una evaluación final del proyecto. Solo se realizó la evaluación final de proyecto.
- 3.5 De la misma forma, en relación a la implementación del M&E, se dio una parcialmente apropiada recolección de los datos necesarios, sobre todo a nivel de productos. A pesar que se utilizó adecuadamente la información disponible contenida en distintas herramientas de gestión del proyecto –Matriz de Resultados, POAs, presupuesto de proyecto, entre otros–, dicha información era insuficiente y, para algunos componentes, inexistente. Era insuficiente porque la operación y su Plan de M&E dependían de los sistemas de información de los programas beneficiarios de las actividades del proyecto, los que a su vez eran por lo general débiles. La información fue inexistente en algunos casos, sobre todo para ciertos resultados finales. Dicha inexistencia de información se puede apreciar en el caso del resultado final del Componente 4, del fortalecimiento del SISFOH, el cual buscaba identificar el porcentaje de beneficiarios no pobres de programas sociales y el porcentaje de pobres no beneficiarios de los mismos (en Lima Metropolitana) de los programas sociales claves, como una manera de medir una eventual reducción en los problemas de focalización (filtración e inclusión). Según la Dirección de Gestión de Usuarios del MIDIS, ésta no cuenta con dicha información y solo algunos programas lo calculan. Por ello, sólo se hizo seguimiento a un indicador, en el caso del SIS.

3.3 Uso de Sistemas de Países

- 3.6 El diseño y la ejecución de la operación han contribuido de alguna manera a fortalecer ciertos sistemas del sector social en el Perú. Si bien no se han encontrado elementos de la operación que han fortalecido sistemas fiduciarios (como la gestión financiera o la controlaría), sí se han encontrado algunos que fortalecen sistemas no-fiduciarios o funcionales, en especial en el caso del Componente 2 (SIS) y del Componente 4 (SISFOH). La operación contempló el fortalecimiento de los sistemas de información y bases de datos de los programas intervenidos, a través de algunos productos definidos. En este ámbito, se dio un satisfactorio cumplimiento del plan pues se fortalecieron los sistemas del SIS y del SISFOH. En el caso del SIS, la compra de un sistema de información colaboró para una mejor reformulación de las bases de datos del SIS; mientras que en el caso del SISFOH, la automatización de los procesos, la implementación de una herramienta de inteligencia de negocios y, sobre todo, el levantamiento de información para la PGH de 11 millones de peruanos a través del

barrido censal son herramientas valiosas a nivel de procesos y resultados finales del sistema nacional de focalización.

3.4 Salvaguardias ambientales y sociales

- 3.7 Dada su clasificación de Categoría “C”, la operación no incluyó actividades que pudieran generar impactos medioambientales o sociales negativos. Por lo cual, dicha clasificación de acuerdo con la política de Salvaguardias del Medioambiente (OP-703) fue adecuada.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

4.1 Lógica vertical

- 4.1 La operación planteó un claro objetivo de consolidar las reformas sociales y laborales como camino para reducir sustancial y significativamente la pobreza, aunque definió muchos componentes y resultados poco articulados entre sí. Además, teniendo en consideración las características de una operación TCR, resulta problemática la búsqueda de atribución de impactos, especialmente en indicadores de alto nivel como pobreza, formalización laboral y situación de salud. Por lo tanto, en el proceso de diseño de operaciones TCR, la lógica vertical debe buscar resultados compatibles con el alcance del instrumento.

4.2 Ejecución y presupuesto

- 4.2 La operación fue ejecutada en 5 años, sobrepasando el plazo inicialmente estipulado en 2 años. El costo total originalmente previsto se mantuvo. Sin embargo, esto se logró debido a un reasignación crítica de recursos a distintos componentes, cuando a mediados del 2012 se decidiera cancelar la totalidad del Componente 3 (laboral). Finalmente, el 75% del presupuesto fue absorbido tan solo por dos productos, el barrido censal del SISFOH (Componente 4) y el estudio actuarial del SIS (Componente 2), cuando inicialmente solo se planeaba invertir menos del 50% del presupuesto en ambos productos. Dicho cambio tuvo como contrapartida un incremento en la meta de la actualización del PGH del SISFOH, que al inicio de la operación contemplaba alcanzar 500.000 hogares, y al final alcanzó 2.896.178 hogares.

4.3 Experiencia general de la gestión del proyecto

- 4.3 En general, la gestión del proyecto fue medianamente adecuada. La ejecución y coordinación técnica de la operación estuvo a cargo de la UCPS, contando con el apoyo técnico de las entidades involucradas en las reformas promovidas en el marco de la TCR. Dichas entidades registraron cambios institucionales importantes, derivados principalmente por el cambio de gobierno y por la conformación del nuevo ministerio, así como cambios a nivel técnico, evidenciado por la rotación en posiciones clave y equipos técnicos. Asimismo, los involucrados mostraron atrasos en la definición de los productos requeridos. Lo anterior provocó atrasos en la ejecución efectiva de la TCR y propició el atraso de las actividades de M&E.
- 4.4 El nuevo escenario institucional con un nuevo ministerio dedicado exclusivamente a la inclusión y desarrollo social (el MIDIS), aunado con la escasa y débil existencia de espacios de articulación interinstitucional, debió motivar la reconsideración del arreglo institucional y de la coordinación de este proyecto. El relativo éxito en efectividad y eficiencia del Componente 4, está íntimamente ligado a la conformación de equipos técnicos de alto nivel (equipo de línea y consultores especializados, en el MIDIS y su

respectivo Vice Ministerio de Políticas y Evaluación Social) y de la priorización de la importancia del tema a nivel político y estratégico (pues fue un tema tratado y discutido en la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM y en la CIAS). La falta de buenos sistemas de información son el principal problema para realizar un buen seguimiento del progreso de proyectos como éste.

- 4.5 Se debe observar que el MIDIS no fue el único beneficiario de la operación. La asignación de la responsabilidad de ejecución de la misma a la UCPS, posibilitó que se mantuviera la coordinación intersectorial prevista desde su diseño inicial, especialmente entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), MIDIS y MINSA/SIS, lo que resultó por ejemplo, en la conclusión exitosa del barrido censal del SISFOH, en la implementación del sistema integrado de focalización, y en la elaboración del estudio actuarial del SIS. Sin embargo, en algunas ocasiones, se detectó la dificultad de coordinación entre la instancia responsable por la gestión de los contratos de servicios con los consultores externos (la UCPS) y las instancias responsables por la provisión de insumos al trabajo de los consultores y aprobación de los entregables (por ejemplo, el MIDIS y el SIS).

4.4 Evaluación de impacto

- 4.6 El diseño original de la operación no contempló evaluaciones de impacto, lo que resultó en una limitación de la estrategia de evaluación desde la concepción de la Operación. Además, de las 4 evaluaciones contempladas en el plan de M&E, solo 1 fue concluida. De todos los productos de los componentes analizados, solo en el componente 4 relacionado con la consolidación del SISFOH existe una clara y alta atribución de resultados de las intervenciones realizadas, pues el barrido censal, las mejoras en los sistemas de información y el desarrollo de capacidades técnicas locales si profundiza los efectos positivos en pobreza y en eficiencia, al reducir la probabilidad de filtraciones y exclusiones de beneficiarios en los programas sociales.
- 4.7 Esta experiencia debe ser considerada a futuro por el Banco para asegurar su consolidación a través de fondos y asistencia técnica necesaria, así como debe ser evaluada para convertirse en una potencial réplica de buenas prácticas de *targeting* a nivel de los países de la región.

4.5 Resumen de los hallazgos y recomendaciones.

- 4.8 La Tabla 6 a continuación presenta los principales hallazgos y recomendaciones, que sugieren que: (a) un gran número de acciones puede dispersar los esfuerzos de una serie programática, lo que resulta en que la coordinación sea compleja; (b) la coordinación intersectorial requiere de mejor reflexión de manera a alinear los incentivos de los responsables por la gestión contractual y los beneficiarios finales de los productos; y (c) la sostenibilidad de reformas apoyadas por una serie programática se beneficia de presencia de instrumentos de financiamiento que apoyen la institucionalización de instrumentos de gestión pública que mejoren la eficiencia de los programas.

Tabla 6
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Lógica Vertical	
Hallazgo # 1 Se diseñaron muchas intervenciones relativamente menores para los resultados tan altos que la Operación se propuso. Por ello, los propósitos y resultados finales quedaron demasiado desconectados de los productos entregados, con la única excepción del componente 4.	Recomendación # 1 Diseñar y priorizar un conjunto acotado, enfocado y relevante de productos, los cuales se tenga evidencia que pueden tener un impacto positivo en los propósitos de la Operación y de los objetivos estratégicos del Banco.
Ejecución y Presupuesto	
Hallazgo # 2 Inestabilidad política, sucesivos cambios en posiciones claves y los escasos espacios de articulación interinstitucional, generó retrasos, poca capacidad de certidumbre en la planificación y hasta la cancelación de un componente.	Recomendación # 2 Realizar reuniones de coordinación conjuntamente con los sectores involucrados, UCPS y el BID a fin de hacer el seguimiento respectivo. De ser necesario, facilitar expertos en temas definidos para que acompañen a los sectores en la definición de los estudios requeridos para lograr el éxito en las reformas planteadas.
Hallazgo # 3 El componente principal de la Operación, el fortalecimiento del SISFOH alcanzó en su mayoría sus resultados y contribuyó significativamente a los objetivos de la Operación. Sin embargo, se dieron varios cambios en sus equipos técnicos y su ejecución adoleció de una buena planificación y priorización. Por ejemplo, el barrido censal tomó casi 2 años.	Recomendación # 3 Mejorar la planificación y priorización de actividades de los productos de la Operación, antes de su efectiva ejecución, incorporando desde el inicio una lógica de gestión del conocimiento que incorpore evaluaciones operativas concurrentes, que permitan identificar oportunamente riesgos u oportunidades.
Experiencia con la gestión del proyecto	
Hallazgo # 4 Algunos productos no fueron ejecutados y otros sufrieron ciertos retrasos, básicamente por cambio de autoridades (nuevo gobierno a partir de julio 2011) y por falta de información para realizar consultorías, poca disponibilidad de RR.HH. para elaborar TdRs, falta de capacidades técnicas, etc.	Recomendación # 4 Alinear los objetivos de “inclusión social” del Banco con sus objetivos estratégicos de fortalecer la gestión pública, en especial en los equipos del MIDIS, MINSA y programas sociales. Incorporar mayores recursos técnicos y financieros para la implementación de reformas sociales, asumiendo una baja capacidad técnica de las agencias públicas.
Hallazgo # 5 La complementariedad entre una serie programática de tres operaciones PBP y una operación TCR para apoyar el cumplimiento de las condiciones contribuyó a la sostenibilidad de las reformas y dio a las autoridades herramientas para institucionalizar cambios de gestión.	Recomendación # 5 Asociar series programáticas con instrumentos de financiamiento que permitan asegurar la sostenibilidad de las reformas, y contemplar la posibilidad de que los instrumentos TCR puedan seguir su ejecución después del cierre de las series programáticas que apoyan, como forma de aumentar la probabilidad de sostenibilidad de reformas.
Hallazgo # 6 La falta de buenos sistemas que reúnan la información intersectorial son un problema para realizar un buen seguimiento del progreso de proyectos que involucran diversos ministerios.	Recomendación # 6 En la ausencia de sistemas capaces de recopilar datos de naturaleza intersectorial, se deben asignar claras responsabilidades por la recolección, seguimiento y reporte de la información.

Hallazgos	Recomendaciones
Evaluación de Impacto	
<p>Hallazgo # 7 Ninguna de los cuatro componentes tiene un plan y modelo consistente, riguroso y continuo de evaluaciones de impacto. Más aún, el principal componente, en términos de financiamiento, el SISFOH, no cuenta con información adecuada para fortalecer la evidencia de su costo-efectividad.</p>	<p>Recomendación # 7 Mejorar la negociación de los instrumentos de evaluación del programa en la fase de diseño, incluyendo una discusión del plan de implementación de las evaluaciones.</p> <p>Recomendación # 8 El diseño de indicadores para medir la efectividad de este tipo de operaciones debería tener presente la necesidad de contrastar el desempeño de la operación contra un grupo de control, que permita aproximar la adicionalidad de la operación en comparación con el escenario contrafactual sin operación.</p>