

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049:
“PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS
POBRES – JUNTOS” PARA EL PERIODO 2015, EN EL MARCO DEL
PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

**Tesis presentada para obtener el título de profesional de Licenciado en Gestión, con
mención en Gestión Pública, presentada por:**

Benavente Del Carpio, Irvin

20088148

Lima, 16 de septiembre del 2016

La tesis

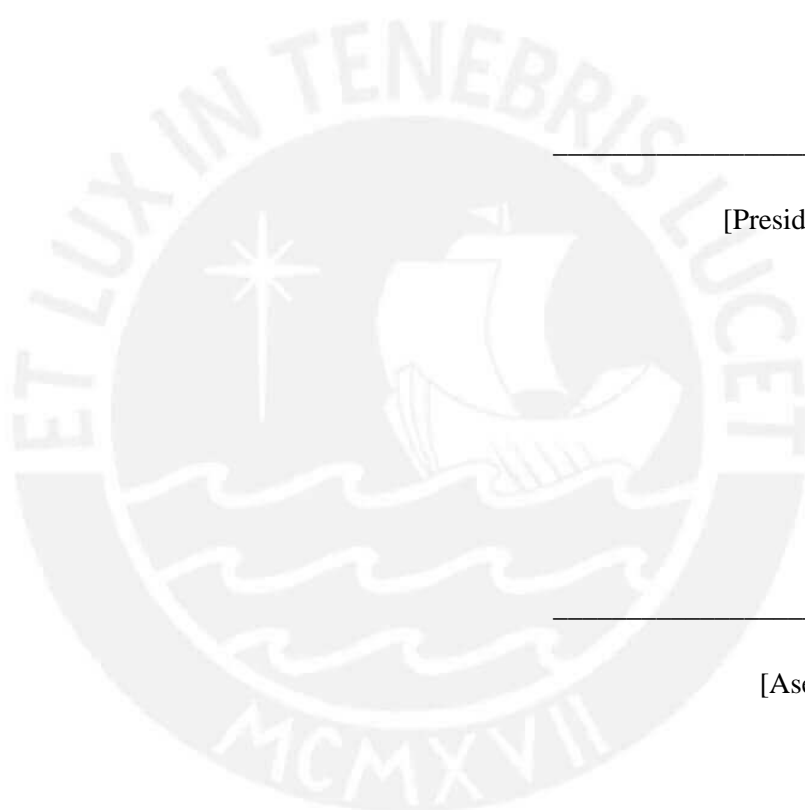
ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: “PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS” PARA EL PERIODO 2015, EN EL MARCO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Ha sido aprobada.

[Presidente del Jurado]

[Asesor de la Tesis]

[Tercer Jurado]



Dedicatoria

A mi madre, por su amor, comprensión e impulso para ser mejor cada día. A mi hermana María, por hacer posible que estudie en la mejor universidad del Perú. A mi hermano Jovaldo, por sacar siempre lo mejor de mí. Y a mi padre, que aunque ya no está conmigo este logro es por sus enseñanzas y memoria.



Agradecimiento

Gracias a todos los que colaboraron en el desarrollo de la presente tesis, especialmente a Milos Lau quien como asesor, guía y amigo hizo posible que este trabajo salga adelante. A Marta Tostes, por ser una gran mentora y brindarme la oportunidad de realizar esta investigación. A Mario Figallo, por su ayuda y experiencia en el tema que fueron vitales para el estudio. Asimismo, a Néride Sotomarino, Carlos Eduardo Aramburú y Carolina Trivelli por su tiempo e información brindados.



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	4
1. Justificación de la investigación	4
1.1. El diseño en los Programas Presupuestales con enfoque a resultados	4
1.2. El Presupuesto por Resultados en el Perú	6
1.3. El Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS.....	9
2. Problema de investigación.....	18
3. Preguntas e hipótesis de investigación	21
4. Objetivos de investigación	22
5. Limitaciones y supuesto de la investigación	22
CAPÍTULO 2: EL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS EN EL MARCO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS	24
1. El Presupuesto por Resultados como herramienta de gestión pública	24
1.1. Fundamentos: la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados	24
1.2. El Presupuesto por Resultado como parte de la Política Pública	27
2. Elementos para el análisis del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – juntos según el Presupuesto por Resultados.....	31
2.1. Marco metodológico para el diseño y revisión del Programa Presupuestal	32
2.2. Elementos de la Fase de Diagnostico – Modelo Conceptual y Modelo Explicativo.....	36
2.2.1. Identificación del Problema Específico.....	36
2.2.2. Identificación y cuantificación de la población.....	37
2.2.3. Causas del problema identificado.....	37
2.3. Fase de Diseño – Modelo Prescriptivo y Modelo Lógico	38
2.3.1. Resultado específico.....	38
2.3.2. Análisis de los medios.....	39
2.3.3. Análisis de las alternativas	39
2.3.4. Transición de las alternativas a productos.....	40
2.3.5. Actividades, tareas e insumos	41
2.3.6. Indicadores	42

2.3.7. Supuestos.....	43
2.3.8. Vinculación del Programa Presupuestal con objetivos de política nacional	43
2.3.9. Matriz lógica del Programa Presupuestal	43
2.3.10. Inclusión de Proyectos de Inversión Pública en el Programa Presupuestal	44
3. El Programa Presupuestal como instrumento del Presupuesto por Resultados	44
3.1. Fundamentos de los Programas Presupuestales	44
3.2. Principales conceptos entorno al Programa Presupuestal	47
CAPÍTULO 3: CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA	
PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS	
POBRES – JUNTOS	
	52
1. Descripción de las fases de investigación.....	52
2. Método de investigación: Estudio de caso	58
3. Herramientas para la recolección y análisis de información	62
3.1. Técnicas de recolección de información	64
3.1.1. Resumen	65
3.1.2. Entrevista.....	65
3.2. Herramientas de análisis de información	67
3.2.1. Análisis de contenido	67
CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA	
NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS	
	69
1. Fase de Diagnóstico.....	70
1.1. Problema Específico.....	70
1.1.1. Resumen del Problema Específico: adecuada determinación del enunciado y competencias pero información desactualizada	70
1.1.2. Análisis del Problema específico	71
1.2. Identificación y cuantificación de la población.....	73
1.2.1. Resumen de la Identificación y cuantificación de la población: determinación de la población potencial y objetiva en base a datos desactualizados.....	74
1.2.2. Análisis de la identificación y cuantificación de la población	76
1.3. Causas del problema identificado.....	80
1.3.1. Resumen del Árbol de problemas: confuso y desordenado.....	80
1.3.2. Análisis de las Causas del problema identificado	82
2. Fase de Diseño.....	85

2.1.	Resultado Específico	85
2.1.1.	Resumen: buen planteamiento del Resultado Específico	85
2.1.2.	Análisis del Resultado específico.....	86
2.2.	Análisis de las Alternativas	87
2.2.1.	Resumen del Análisis de las Alternativas: Confuso y desordenado.....	87
2.2.2.	Análisis de los Medios	88
2.3.	Análisis de las alternativas	89
2.3.1.	Resumen del Análisis de las alternativas: Tablas incompletas	89
2.3.2.	Análisis de las Alternativas	91
2.4.	Transición de las alternativas al producto	92
2.4.1.	Resumen de la Transición de las alternativas al producto: información incompleta	93
2.4.2.	Análisis de la Transcripción de alternativas a productos	93
2.5.	Actividades, tareas e insumos	97
2.5.1.	Resumen de las Actividades, tareas e insumos: información incompleta	97
2.5.2.	Análisis de las Actividades.....	100
2.6.	Indicadores	106
2.6.1.	Resumen de las Fichas de indicadores	106
2.6.2.	Análisis de los Indicadores.....	107
3.	Síntesis del análisis.....	110
CAPITULO 5: RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES - JUNTOS.....		
1.	Fase de Diagnóstico.....	112
1.1.	Problema Específico.....	112
1.2.	Identificación y cuantificación de la población.....	113
1.3.	Causas del problema identificado.....	113
2.	Fase de Diseño.....	115
2.1.	Resultado Específico	116
2.2.	Análisis de los medios.....	116
2.3.	Análisis de alternativas.....	116
2.4.	Transición de alternativas a producto.....	117
2.5.	Actividades, tareas e insumos	117

2.6. Indicadores	117
CAPITULO 6: CONCLUSIONES	119
1. Conclusiones	119
2. Recomendaciones para futuras investigaciones	120
REFERENCIAS	122
ANEXO A: Matriz de Consistencia	127
ANEXO B: Elementos del ciclo de la gestión y su relación con la cadena de resultados	130
ANEXO C: Instrumentos básicos del Presupuesto por Resultados.....	131
ANEXO D: Guía de entrevistas	132
ANEXO E: Anexo 2 del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS (Ver CD adjunto).....	137
ANEXO F: Matriz de entrevistas (Ver CD adjunto).....	138
ANEXO G: Consentimientos informados.....	139
ANEXO H: Causas del problema identificado (Ver CD adjunto)	143
ANEXO I: Análisis de las alternativas (Ver CD adjunto).....	144
ANEXO J: Modelo Operacional del Producto (Ver CD adjunto).....	145
ANEXO K: Modelos operacionales de las actividades (Ver CD adjunto).....	146
ANEXO L: Fichas de Indicadores (Tabla 14 y 15 del Anexo 2) (Ver CD adjunto)	147
ANEXO M: Implementación progresiva de los procesos operativos	148

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1: Relación Modelos – Anexo 2: Contenidos mínimos.....	35
Tabla 2: Matriz de levantamiento de información	54
Tabla 3: Lista de entrevista	66
Tabla 4: Competencias del Programa JUNTOS.....	71
Tabla 5: Análisis del Problema Específico.....	73
Tabla 6: Población potencial – total de hogares pobres con niños de 0 a 19 años y/o gestantes proyectados para el 2015 – 2017, según departamentos	74
Tabla 7: Población objetivo: distribución de hogares a atender en el año 2015-2017, según departamentos	75
Tabla 8: Análisis de la Población potencial y objetivo	79
Tabla 9: Análisis del Árbol de problemas del PP 0049.....	84
Tabla 10: Resultado específico	85
Tabla 11: Análisis del Resultado Específico.....	86
Tabla 12: Análisis del Árbol de medios	89
Tabla 13: Análisis de las alternativas.....	92
Tabla 14: Análisis del Modelo Operacional del Producto.....	96
Tabla 15: Descripción de Actividades	97
Tabla 16: Análisis del Modelo Operacional de las Actividades.....	105
Tabla 17: Indicadores de desempeño	106
Tabla 18: Análisis de los Indicadores	109
Tabla 19: Resumen del análisis	111

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1: Identificación del tema de investigación	5
Figura 2: Contribución de la investigación en la gestión pública	7
Figura 3: Pilares y Ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	8
Figura 4: Presupuesto destinado a Programas Presupuestales	9
Figura 5: Organigrama del Programa JUNTOS	11
Figura 6: Mapa de Procesos del Programa JUNTOS	12
Figura 7: Modelo de Inclusión Social	16
Figura 8: Ejes Estratégicos según ciclo de vida	17
Figura 9: Cobertura del Programa JUNTOS 2005 – 2015	18
Figura 10: Acercamiento al problema de investigación	18
Figura 11: Problema de Investigación.....	20
Figura 12: Cadena de resultados	26
Figura 13: Elementos del ciclo de gestión.....	27
Figura 14: El Programa Presupuestal 0049 y su relación con la Política Pública	30
Figura 15: Ciclo de Políticas Públicas.....	31
Figura 16: Instrumentos del Presupuesto por Resultados	33
Figura 17: Modelo de árbol de problemas.....	38
Figura 18: Análisis de los medios	39
Figura 19: Relación entre Resultado Específico y Resultado Final	48
Figura 20: Estructura Programática.....	50
Figura 21: Fase de Exploración.....	53
Figura 22: Fase de recolección de información.....	55
Figura 23: Actores beneficiados.....	56
Figura 24: Fase de Análisis del PP 0049.....	57
Figura 25: Fases de investigación	58
Figura 26: Análisis inductivo	62
Figura 27: Análisis documental.....	64
Figura 28: Fases y elementos analizados y revisados en el marco del Presupuesto por Resultados.	69
Figura 29: Criterios de focalización	77
Figura 30: Población potencial y objetivo del PP 0049	79
Figura 31: Árbol de Problemas	81
Figura 32: Árbol de Medios	88
Figura 33: Árbol de Problemas propuesto.....	114

RESUMEN EJECUTIVO

Esta tesis trata sobre el diseño de los Programas Presupuestales en el marco de la reforma del Presupuesto por Resultados, tomando como caso de estudio el Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Específicamente busca analizar lo planteado por la intervención a través de una revisión bajo la metodología brindada por la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01, la cual otorga los lineamientos para la identificación, diseño y articulación territorial de los Programas Presupuestales.

Para llevar a cabo el presente trabajo se utilizó la metodología de estudio de caso, seleccionando al Programa JUNTOS. Asimismo, esta investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo debido a las características de la misma, el objetivo y las herramientas de recolección y análisis utilizadas. De este modo la tesis se desarrolló en tres fases siendo la primera de exploración, que consistió en la realización del diseño de investigación así como en la búsqueda de información y elaboración del marco teórico. La segunda fase correspondiente a la recolección de información, se desarrollaron el método de investigación y las herramientas de recolección de datos así como el levantamiento de los mismos. Por último, en la tercera fase se procede a analizar el objeto de estudio según la metodología correspondiente.

El principal resultado de la investigación que se pudo encontrar con el análisis del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS es que la mayor parte del diseño de esta intervención ha sido desarrollado deficientemente según lo establecido en la directiva que regula su elaboración. Asimismo, se pudo observar que existen problemas de forma y de fondo en el desarrollo del diseño, perjudicando el entendimiento de algunos elementos en las fases de diagnóstico y diseño.

En cuanto a las recomendaciones, se precisó la importancia de la actualización de datos para la etapa de diagnóstico y propuesta de redefinición del problema y con ello de algunas de sus causas directas e indirectas, sin afectar significativamente el producto y actividades del Programa Presupuestal. Mientras que en los elementos de la fase de diseño se plantearon cambios de forma y fondo en las fichas de los indicadores y en los modelos operacionales tomando en cuenta, principalmente, las normativas que regulan el procedimiento de las actividades.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se desarrolla en el ámbito del presupuesto público, abarcando específicamente la etapa de programación y formulación del ciclo presupuestario en el marco de la reforma del Presupuesto por Resultados. Para ello, este trabajo profundiza en uno de los instrumentos más importantes de esta reforma presupuestaria que en la actualidad se ha convertido en una de las intervenciones públicas más significativas: el Programa Presupuestal¹, tomando como caso de estudio al Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS².

La reforma del Presupuesto por Resultados tiene como finalidad asignar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente. Esto quiere decir, presupuestar determinados bienes y servicios estableciendo previamente los resultados a alcanzar y así priorizar el uso del presupuesto gracias a la información obtenida.

Debido a la importancia de esta reforma presupuestaria, desde su inicio se detalló que ésta forma de presupuestación sea implementada de manera progresiva en las entidades del sector público en todos los niveles de gobierno, esto es, a nivel central, regional y local. Para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público desarrolló una metodología denominada Programación Presupuestaria Estratégica para que las organizaciones públicas puedan identificar y diseñar intervenciones eficientes y eficaces. Esta metodología sirvió de base para el desarrollo de directivas que actualmente brindan el marco para el diseño, revisión y articulación territorial de los Programas Presupuestales.

A pesar de lo avanzado con esta metodología para el adecuado diseño de los Programas Presupuestales, persisten problemas en el desarrollo del mismo ya que existen brechas entre lo esperado y lo elaborado por los sectores o entidades públicas. Es por ello que el presente estudio tiene como pregunta de investigación ¿Cómo se encuentra desarrollado el diseño, compuesto por la Fase de Diagnóstico y la Fase de Diseño, del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados?

¹ Es una categoría presupuestal que refleja las acciones de los organismos públicos en la provisión de bienes y servicios para el logro de un determinado resultado en beneficio de la población (MEF, 2015).

² Otras formas más abreviadas de referirse al caso de estudio es como PP 0049 o Programa JUNTOS

Y como posible respuesta o hipótesis se plantea que gran parte del diseño del Programa JUNTOS se encuentra desarrollado de manera deficiente bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados.

Para dar respuesta a lo anterior, la tesis tiene como objetivo principal analizar el Programa Presupuestal 0049 bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados, con la finalidad de verificar que la programación y formulación del programa estudiado se encuentre acorde a la metodología desarrollada por la Dirección General de Presupuesto Público y, con ello, proponer mejoras tanto en la Fase de diagnóstico como de diseño del programa caso de estudio.

Con relación a la estructura del presente trabajo, en el primer capítulo se presenta con mayor detalle el sustento de la investigación, profundizando de esta manera en la justificación de la misma así como en la problemática, las preguntas y los objetivos de la investigación. Asimismo, se verá la importancia del trabajo en el campo de la gestión pública y su respectiva delimitación.

En el segundo capítulo, se desarrolla el marco teórico, contando como eje principal el Presupuesto por Resultados, ya que, gracias a esta reforma en el presupuesto público se brindaron los lineamientos para el diseño, revisión y articulación de los Programas Presupuestales. A partir de ello, se verá lo relacionado a los fundamentos de esta herramienta de la gestión pública y se desarrollará los conceptos más importantes en torno a su principal instrumento, el Programa Presupuestal.

El tercer capítulo abarca lo correspondiente a la metodología de investigación por lo que se describirá las fases o estrategias llevadas a cabo para responder la pregunta de investigación y alcanzar el objetivo planteado. Así también, se desarrollará el método de investigación empleado, que es el estudio de caso, revisando sus principales características. También se describen las herramientas utilizadas para la recolección y análisis de la información.

En el cuarto capítulo se procede a realizar el análisis del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados. Para ello, a su vez, se describe cada uno de las fases del diseño y sus elementos de la intervención analizada lo que permitirá a tener un acercamiento apropiado sobre el objeto de estudio. En ese sentido, la descripción así como el análisis se basarán en las etapas resaltadas por la directiva que norma el diseño y revisión del Programa Presupuestal, es decir, las fases de diagnóstico y diseño.

En el quinto capítulo, se presentan las recomendaciones para mejorar los elementos de las Fases de Diagnóstico y Diseño del Programa. El sexto capítulo de la investigación, culmina con las

conclusiones respectivas en base a lo desarrollado y hallado en el trabajo de estudio y, finalmente, se plantean temas de investigación para futuras investigaciones.



CAPÍTULO 1: PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En este primer capítulo se presenta el diseño de investigación cuyo resumen se puede ver en la Matriz de Consistencia (Ver Anexo A). Para ello, en primer lugar, se lleva a cabo la justificación de la investigación en la que se contextualiza el tema narrando los antecedentes e implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), el Programa Presupuestal (PP) y el caso de estudio, el Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS. En segundo lugar, se procede a aterrizar el planteamiento de la pregunta principal y secundaria de investigación. Posteriormente, se realiza la descripción de los objetivos planteados para el trabajo de tesis y se culmina con la delimitación de la investigación.

1. Justificación de la investigación

El desarrollo de esta sección aborda, por un lado, el tema de investigación y, por otro lado, la justificación de la misma. Para ello, primero se trata sobre el diseño de los Programas Presupuestales como parte de la explicación del tema. Luego, se describe el contexto de la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados en el país a modo de respuesta del porqué y para qué de la investigación. Por último, se presenta el programa caso de estudio - el Programa JUNTOS - mostrando su importancia como programa social del Estado y Programa de Transferencias Condicionadas y, de esta forma, el motivo de su elección como objeto de estudio.

1.1. El diseño en los Programas Presupuestales con enfoque a resultados

Para el planteamiento del tema de investigación se partió de dos puntos relacionados entre sí. El primero a tratar es sobre el presupuesto público debido a que es el ámbito dentro de la gestión pública en el que se desarrolla la investigación. El presupuesto, según la Dirección General de Presupuesto Público (2011), es un instrumento de gestión del Estado que se encarga de asignar recursos públicos tomando en cuenta las necesidades de la población, las que son satisfechas por medio de bienes y servicios brindados por los distintos organismos estatales. Para ello, se cuenta con el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP) que como sistema administrativo provee las normas, reglas y lineamientos que conducen el proceso presupuestario de todas las organizaciones públicas en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación (DGPP, 2011).

El segundo punto que sirvió para la definición del tema tiene que ver con la reforma del Presupuesto por Resultados llevada a cabo en nuestro país desde el año 2007. La importancia de

este evento se debe a que dicha reforma conllevó a la implementación de diversos instrumentos en las etapas del proceso presupuestario siendo el más significativo de ellos, con relación a la investigación, los Programas Presupuestales. Estos son, según la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2016), una categoría presupuestaria y además una unidad de programación de las acciones del estado orientadas a proveer productos para el logro de un resultado.

Este tipo de intervención llevada a cabo con la reforma presupuestaria se desarrolló en un inicio a través de la Programación Presupuestaria Estratégica que, en palabras simples dado su profundización en el marco teórico, es un proceso que permite vincular resultados con productos, acciones y medios necesarios para su implementación (MEF, 2010). Esto brindó las bases para la metodología actual que permite la identificación, diseño y articulación territorial de los Programas Presupuestales, dentro del proceso de programación y formulación del presupuesto.

Es así que estos puntos - el presupuesto público y la reforma en este ámbito de la gestión pública con la implementación de los Programas Presupuestales - brindaron el marco para mostrar interés en el diseño de este tipo de intervención pública, tal y como se muestra en la figura 1.

Figura 1: Identificación del tema de investigación



La forma en la que está representada la identificación del tema es significativa ya que no solo muestra los puntos considerados para ello como los señalados en relación al presupuesto

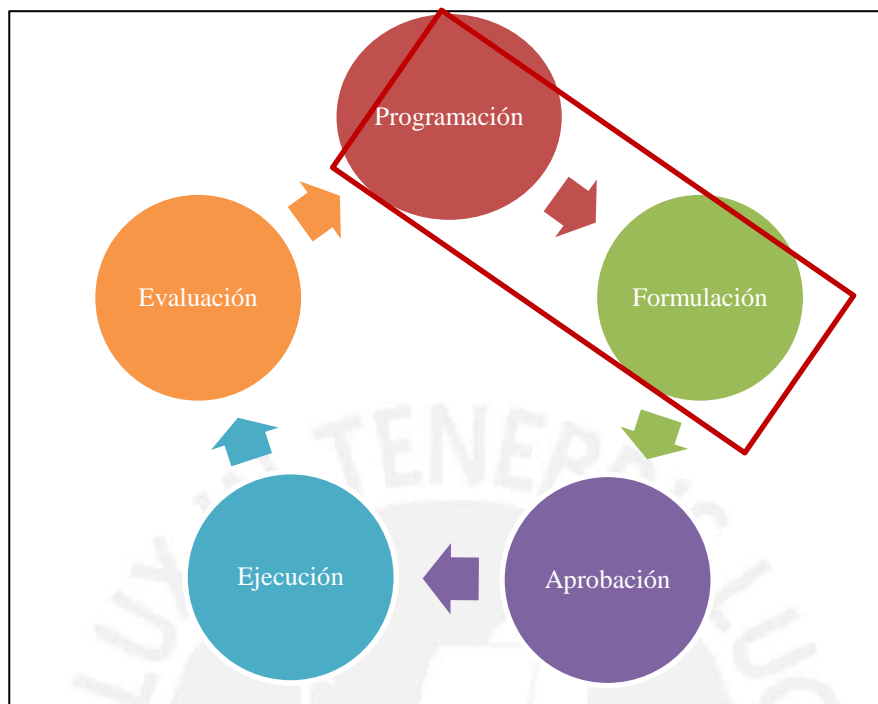
público y el Presupuesto por Resultados, sino que también refleja el camino seguido en la selección del tema, de lo general a lo particular, hasta llegar al tema de investigación. Una vez definida ésta, queda por revisar el por qué y para qué de la misma, lo que se verá en los siguientes puntos.

1.2. El Presupuesto por Resultados en el Perú

El motivo por el cual se lleva a cabo el presente estudio está relacionado con una de las características más importantes del Presupuesto por Resultados y, además, con el contexto en el que se enmarca esta reforma presupuestaria por lo que es preciso pasar a conocer dichos aspectos.

En cuanto al primer aspecto, la característica más significativa del PpR a la que se hace referencia es que como estrategia de gestión pública tiene como finalidad mejorar el gasto y hacerlo más eficiente y eficaz. (Acuña, Huaita, & Mesinas, 2012). Esto, a través de uno de sus principales instrumentos como es el Programa Presupuestal. En ese sentido, enfocar el tema de investigación al diseño de este tipo de intervención hace significativo el presente estudio debido a que permite brindar recomendaciones y con ello mejorar el diseño del programa caso de estudio para que su programación y formulación estén alienados a la finalidad de la reforma presupuestaria mencionada anteriormente. De esta manera, tomando en cuenta el proceso presupuestario, el aporte de la presente investigación se encuentra en las etapas de programación y formulación dado que la primera se revisa las prioridades y estima los gastos y en la segunda se determina la Estructura Funcional Programática (EFP) de la intervención, ambos vistos en el diseño. El aporte de la investigación se muestra en la figura 2.

Figura 2: Contribución de la investigación en la gestión pública



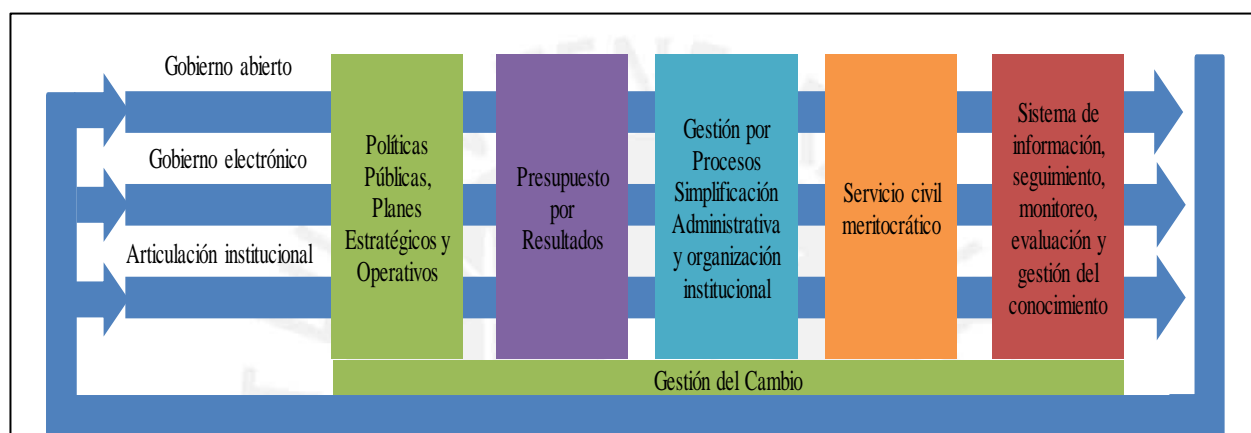
Adaptado de: (DGPP, 2011).

Con respecto al segundo punto referido al contexto del PpR, la presente tesis toma relevancia en un escenario en el que esta reforma presupuestaria introducida en el capítulo IV de la Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, forma parte de las iniciativas llevadas a cabo por el Estado para mejorar la gestión pública peruana como las propuestas en: la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado aprobada el 2002; la Estrategia para la Implementación del Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública dada el 2010 y; la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública en el año 2012 (Cusma, 2015). Asimismo, será considerada dentro de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) planteada el año 2013, ya que tiene como objetivo general “orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país” (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013, pp. 6,7).

La consideración del PpR en esta política pública se observa en los componentes y pilares en los que se basa este accionar del Estado. Como componentes de la gestión pública enfocada a resultados, la PNMGP cuenta con el Planeamiento de Estado, con las políticas de Estado y de

gobierno, Planeamiento Estratégico, el Presupuesto por Resultados, Gestión por Procesos, Servicio civil meritocrático y el Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento. En cuanto a los pilares que sostienen esta política pública se encuentran las Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos, el Presupuesto por Resultados, la Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional, el Servicio Civil Meritocrático y el Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento (DS N°004-2013 PCM). Esta manera en la que es tomada en cuenta la reforma presupuestaria se aprecia en la figura 3.

Figura 3: Pilares y Ejes de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

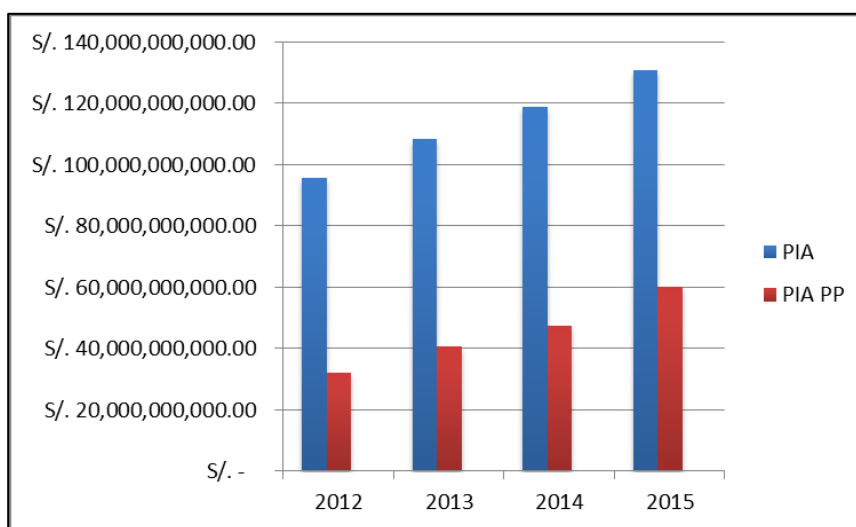


Fuente: (Decreto Supremo N°004-2013-PCM)

Otra manera de ver la importancia de la reforma del Presupuesto por Resultados es en su implementación progresiva, tal y como lo estipula la normativa, por las entidades estatales en todos los niveles de gobierno, esto es, a nivel central, regional y local. Esto se aprecia en el incremento del número de Programas Presupuestales que pasaron de ser 10 en el año 2007 a 85 en el 2015, así como en el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)³ destinado a estas intervenciones desde el año 2012 al 2016, tal y como se observa en la figura 4.

³ El PIA es el presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo (MEF, Transparencia económica, 2016)

Figura 4: Presupuesto destinado a Programas Presupuestales



Fuente: Transparencia económica (2016)

Como se aprecia de la figura anterior, el PIA de los Programas Presupuestales representó el 33.70%, 37.71%, 39.95% y 46.05% del total del presupuesto público en los años 2012, 2013, 2014 y 2015, respectivamente, siendo el PIA el total del presupuesto público para cada año y el PIA PP la asignación presupuestaria a los Programas Presupuestales.

1.3. El Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS

Un último punto a tratar como parte de la justificación de la investigación es la descripción del programa caso de estudio, el Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS, visto como Programa de Transferencia Condicionada (PTC). Esto debido a que al conocer sobre el programa y brindar detalles de su diseño ayudará a comprender su importancia y con ello el motivo de su elección como caso de estudio.

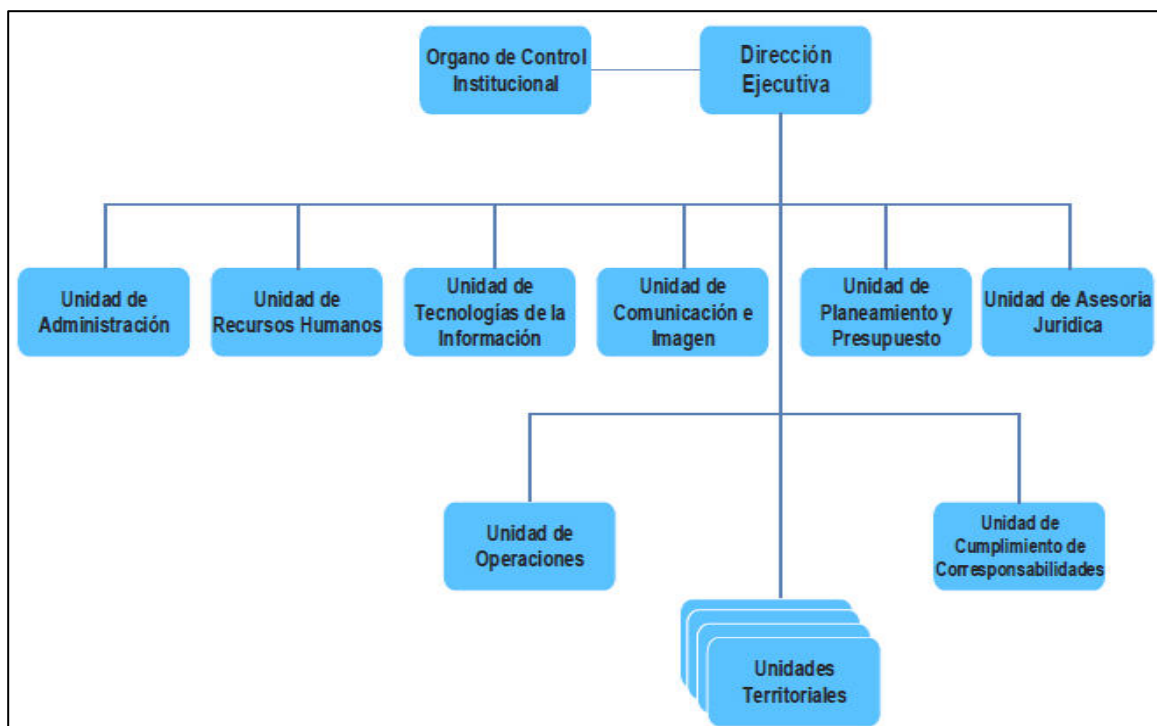
El programa comenzó sus operaciones en el año 2005 con la aprobación del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, siendo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) pero posteriormente con la modificación de la normativa anterior por el Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, el programa pasó a formar parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), haciendo más significativa su expansión tal y como se verá más adelante.

En la normativa de creación y en la modificatoria, la intervención estudiada es considerada como un Programa de Transferencia Condicionada que tiene como objetivo brindar transferencias directas de efectivo a hogares pobres beneficiarios, quienes con su participación se comprometen a acceder a los servicios de salud y nutrición, orientados a mejorar la salud y nutrición preventiva materno infantil y escolaridad sin deserción (DS N° 012-2012-MIDIS). Esto con la finalidad de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza, ya que como explica Villatoro (2005) los PTC se enmarcan en el concepto de protección social como inversión en capital humano al considerar como premisa que la reproducción de la pobreza se debe a la falta de inversión en la formación de las personas, por lo que buscan a través de las transferencias incentivar dicha inversión.

Un aspecto significativo, en relación a la investigación, que brinda la revisión de la intervención como Programa de Transferencia Condicionada es su diseño, el cual ha cambiado respecto a lo desarrollado en el inicio del programa. Esto debido a iniciativas como “JUNTOS por la nutrición”, el “Grupo Apurímac” y otra llevada a cabo por el mismo programa en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas iniciativas buscaron mejorar el diseño del programa y con ello su funcionalidad a través de diagnósticos, sistematización de experiencias y estudios, los que brindaron recomendaciones para el reajuste en la gestión de la intervención.

Uno de los principales aportes de estas iniciativas fue la generación de instrumentos de gestión como el Marco Lógico del programa, el organigrama, directivas para cada uno de los procesos operativos para su mejor implementación y el Manual de Operaciones. En el caso de éste último, que fue aprobado con la Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS, se puede encontrar información importante respecto a la organización del programa como su organigrama, el cual se muestra en la figura 5. El organigrama desarrollado a partir del manual, muestra ciertas modificaciones en comparación con el modelo de articulación funcional para la implementación y expansión del Programa JUNTOS mencionado en el Plan Operativo Institucional (POI) del año 2006 del programa objeto de estudio. El cambio más resaltante es que en el organigrama actual cuenta con unidades relacionadas a los procesos estratégicos, gestión de calidad, de apoyo y operativos, mientras que la organización planteada para la expansión solo contaban con coordinaciones regionales en cada departamento en el que se encontraba el programa y con coordinaciones distritales que a su vez tenían a su cargo a los promotores sociales.

Figura 5: Organigrama del Programa JUNTOS

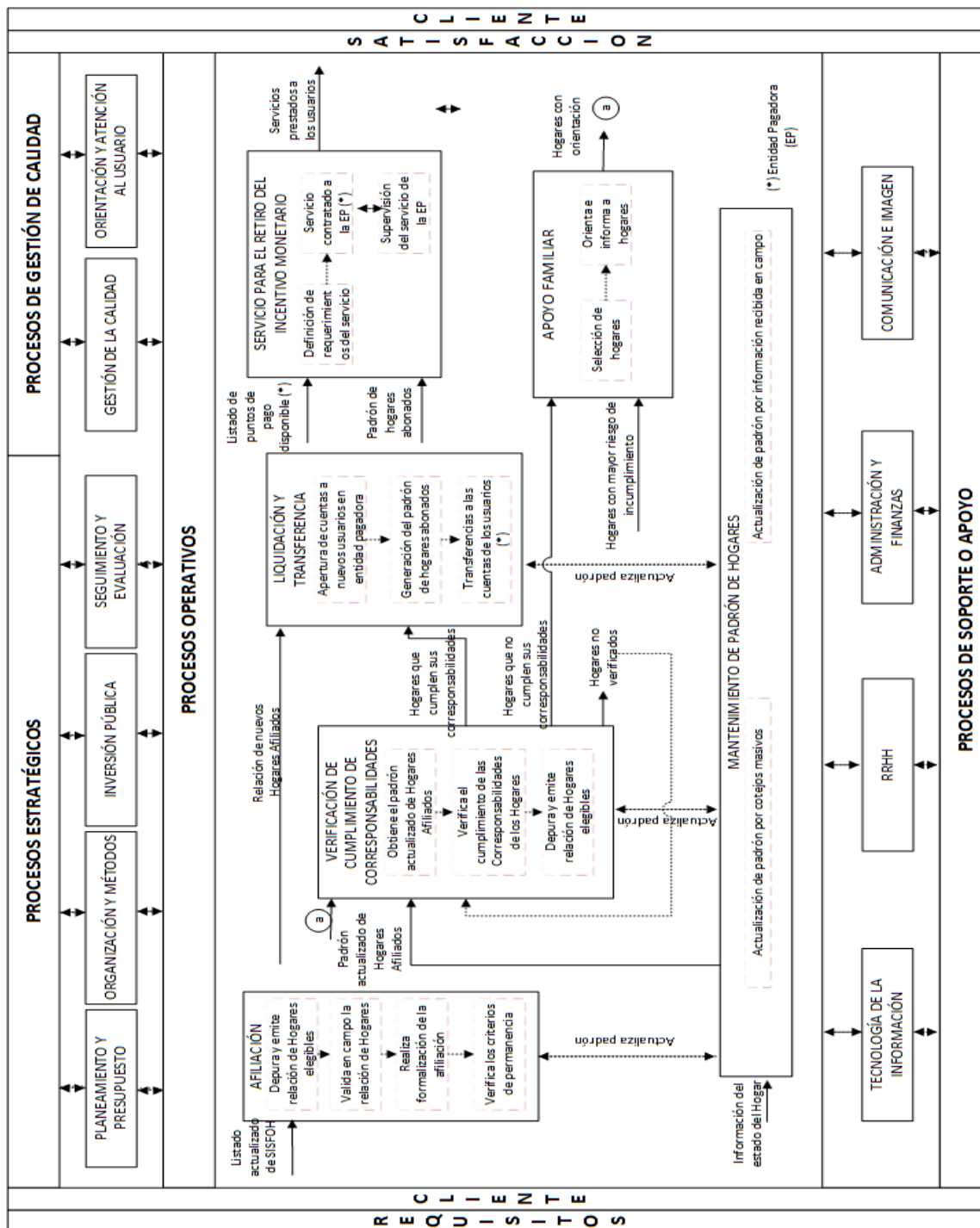


Fuente: (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS)

Otro punto a resaltar gracias al rediseño que también se muestra en el Manual de Operaciones es el Mapa de Procesos del Programa JUNTOS mostrado en la figura 6, el cual presenta claramente los procesos estratégicos, los procesos de gestión de calidad, los procesos operativos y los procesos de apoyo (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS). Según el POI 2015 del programa analizado (JUNTOS, 2014), los procesos estratégicos permiten llevar a cabo la planificación y mejoras de la organización y a partir de ello realizar el monitoreo y seguimiento oportuno para la retroalimentación del programa, por ello, está conformado por el proceso de planificación y presupuesto, el proceso de organización y método, el proceso de inversión pública y el proceso de seguimiento y evaluación.

Por su parte, los procesos de gestión de calidad son aquellos relacionados al Sistema de Gestión de Calidad entre los que se encuentran la planificación, implementación, control de riesgos, cierre de acciones correctivas y preventivas, entre otras, y comprende los procesos de Gestión de Calidad y el Proceso de Orientación y Atención al usuario.

Figura 6: Mapa de Procesos del Programa JUNTOS



Fuente: (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS)

Los procesos operativos son los referentes a las actividades que se realizan para hacer entrega del servicio a los beneficiarios del programa y comprende el Proceso de Afiliación, Proceso de Mantenimiento del Padrón de Hogares, Proceso de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades, Proceso de Apoyo Familiar, Proceso de Liquidación y Transferencia de Incentivos Monetarios Condicionados y el Proceso de Servicio para el Retiro del Incentivo Monetario.

Por último, en cuanto a los Procesos de Soporte y Apoyo, son aquellos que brindan apoyo a todos los procesos importantes del programa pero que usualmente no se encuentran a la vista. Entre estos últimos procesos se encuentran el Proceso de Comunicación e Imagen, Proceso de Gestión de Recursos Humanos, Proceso de Gestión de la Tecnología e Información y el Proceso de Administración y Finanzas (JUNTOS, 2014).

De los procesos mencionados y mostrados en la figura 6, cabe resaltar el Proceso Operativo debido a que de él se desprende la estructura del Programa JUNTOS como Programa Presupuestal, y con ello la parte más importante relacionada al diseño y a la Estructura Funcional Programática que se verá posteriormente en el capítulo 4.

El primer subproceso del Proceso Operativo es el de Afiliación de hogares, el cual consiste en afiliar a los beneficiarios clasificados socioeconómicamente como elegibles y que cumplen con los criterios para pertenecer al programa. Este proceso contiene los procedimientos de obtención de los hogares elegibles, formalización de la afiliación, verificación de la permanencia del programa y monitoreo y evaluación.

El segundo proceso es el de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades, el cual consiste en verificar efectivamente el cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios del programa y para realizarlo se obtiene el padrón actualizado de hogares afiliados, se verifica el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares y se depura y emite la relación de hogares elegibles.

El tercer proceso es el de Liquidación y Transferencia de incentivos monetarios que consiste en “determinar el padrón de hogares que recibirán el abono del periodo y el monto que se transferirá a cada uno, sea por su afiliación al programa o por el cumplimiento de sus corresponsabilidades” (MIDIS, 2014, p. 43).

El cuarto proceso es el de Servicio para el retiro del incentivo monetario que consiste en realizar las gestiones necesarias para garantizar la disponibilidad de puntos de pago para que los

beneficiarios puedan recoger los incentivos monetarios desde sus cuentas personales. El quinto proceso es el de Mantenimiento del padrón de hogares que consiste básicamente en la actualización de la información sobre los hogares beneficiarios por lo que según la situación en la que estos se encuentren variará su situación. Para llevar a cabo la actualización de la información tiene como procesos la actualización del padrón por cotejos masivos y la actualización del padrón por información recibida del campo.

El último proceso es el de Apoyo Familiar el cual brinda orientación e información a los beneficiarios del programa para que puedan aprovechar las oportunidades y beneficios que ofrece el cumplimiento de las corresponsabilidades del programa (Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS)

Un aspecto importante a resaltar como parte de lo llevado a cabo por el programa JUNTOS, pero que no es desarrollado como parte de los procesos operativos del programa, es la estrategia de graduación del programa. Según explica Trivelli (2011), ésta consiste en brindar capacitaciones a miembros de la familia o insertar al hogar a emprendimientos productivos según el nivel de capacitación y potencial productivo que tenga al cumplir seis años como beneficiario del programa.

Otro aspecto que brinda la revisión del caso de estudio como Programa de Transferencia Condicionada es su importancia dentro de la política social del Estado. Esto se observa en que el programa se llevó a cabo en respuesta a la situación social crítica por la que atravesaba el país a mediados de la década del 2000, con indicadores sociales lamentables como la pobreza monetaria nacional, que para el año 2005 era del 55.6% y que según zona geográfica el 44.5% de la pobreza se encontraba en la zona urbana, mientras que el 82.5% de la población rural se encontraba en esa situación (INEI, 2016). Asimismo, otro indicador a tomar en cuenta es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que según el Boletín 22 elaborado por CENTRUM (2014) muestra que el Perú contaba con un índice de 0.694 para el año 2005, ubicándolo dentro de los puestos medios en el ranking. Por último, otro indicador importante es la Desnutrición Crónica Infantil (DCI), el cual mostraba que el 24.1% de niños para el año 2005 sufría de esta condición bajo el patrón de referencia NCHS equivalente a más del 30% patrón OMS (IDI, 2012).

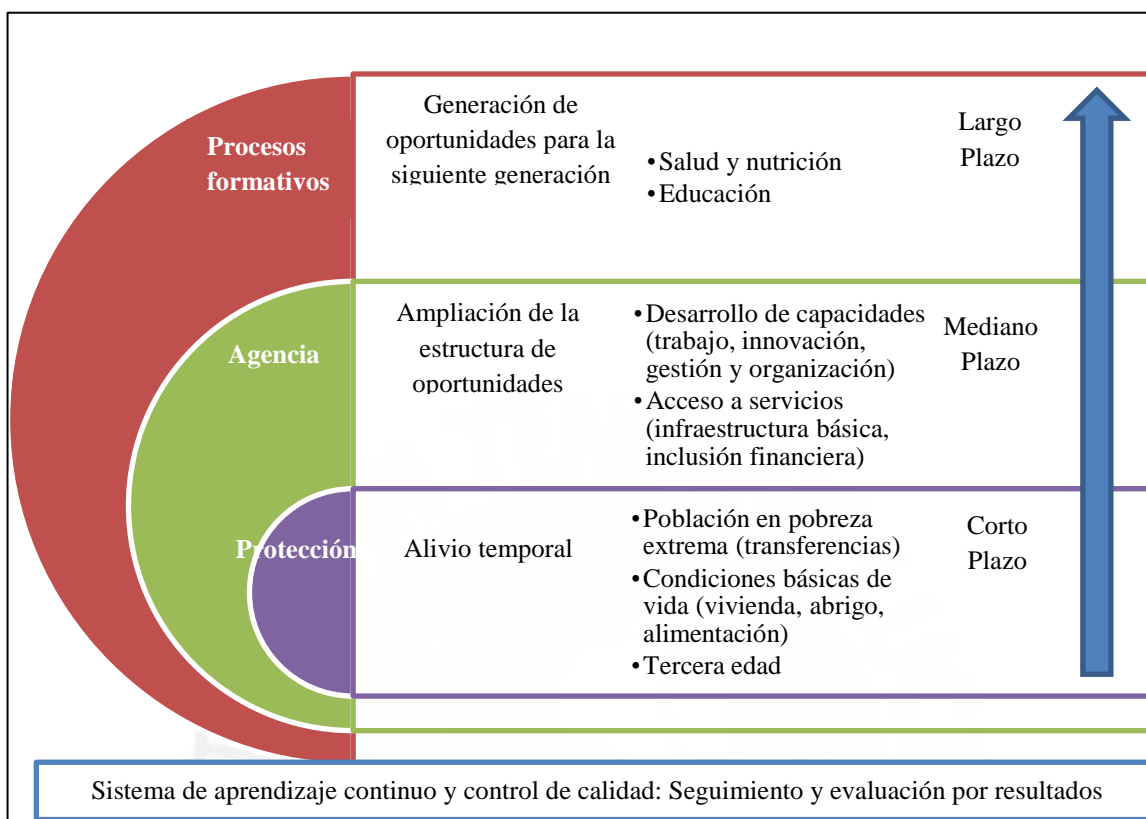
Debido a esta situación en el ámbito social es que el Estado comenzó a suscribir acuerdos que sirvieron de marco para la implementación de políticas sociales y, con ello, la creación e implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Como parte de estos acuerdos en los que se basa dicho programa, se debe mencionar la “Declaración del

Milenio” suscrito en el año 2000 por los Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos el Perú; y el Acuerdo Nacional elaborado en el año 2002 por los diferentes organismos políticos y sociales del país, el cual establece los principios que guían las políticas nacionales como la democracia y Estado de derecho, la equidad y justicia social, la competitividad del país y Estado eficiente, transparente y descentralizado. Es a partir de estos principios que se desprenden políticas nacionales relacionadas a diversos ámbitos, como los referidos a la política social, entre los que se encuentran el fortalecimiento del régimen democrático, la reducción de la pobreza, el acceso universal a la educación pública y gratuita de calidad, acceso a los servicios de salud y seguridad.

En relación a los lineamientos en política social se debe resaltar la Política de Desarrollo e Inclusión Social emprendida con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ya que forma parte de la política social implementada por el Estado de manera universal y sectorial. Esta directriz busca intervenir en los tres horizontes temporales de corto, mediano y largo plazo con acciones para el alivio temporal de la pobreza, promoción de oportunidades económicas y la generación de oportunidades para la siguiente generación con énfasis en la reducción de la DCI y desarrollo de la niñez y adolescencia, respectivamente, tal y como se puede apreciar en la figura 7.



Figura 7: Modelo de Inclusión Social



Fuente: (JUNTOS, 2014)

Para llevar a cabo esta política de desarrollo e inclusión social, el MIDIS implementó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, aprobado con el Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, la cual se entiende como “una herramienta de gestión con carácter vinculante en el ciclo de gestión pública y orientada al logro de resultados prioritarios de inclusión social” (Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS), que ayuda a que las políticas y programas sociales se articulen y coordinen de manera adecuada por los distintos niveles de gobierno y sectores. Para ello, esta estrategia cuenta con enfoque de ciclo de vida en el que se prioriza cinco ejes prioritarios que son la nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor (ver figura 8) abarcando el Programa JUNTOS los primeros tres ejes.

Figura 8: Ejes Estratégicos según ciclo de vida



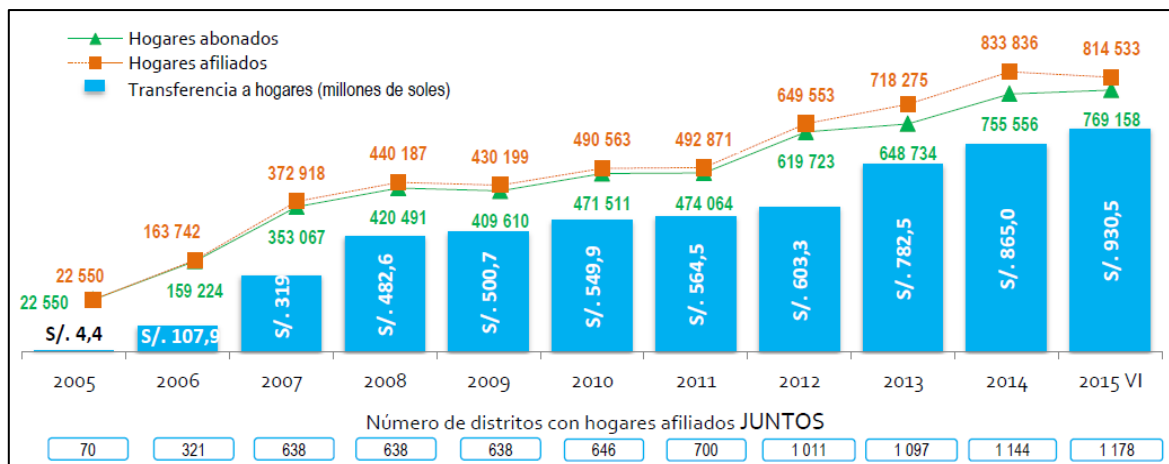
Adaptado: Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS

La importancia del programa dentro de la política social hizo que su implementación sea progresiva comenzando con el abono a 815 familias en el distrito de Chuschi, provincia de Cangallo, departamento de Ayacucho, el primer año de funcionamiento y cerrando con 22550 hogares beneficiados⁴. Cabe señalar que se inició en dicho distrito como forma de reivindicación y por sus características, esto debido a que en esa zona se inició el terrorismo y porque la mayoría de la población tenía una situación de pobreza y pobreza extrema (Arroyo, 2010).

Un hito importante en cuanto a la expansión del programa es el año 2012, periodo en el que el Programa JUNTOS pasa al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y dentro del marco de la política social tratada, la intervención llega a más lugares y con ello alcanza a más beneficiarios pasando de 492,871 afiliados y 474,064 abonados el 2011 a 649,553 afiliados y 619,723 abonados para el 2012. A finales del 2015 llegó a 18 departamentos afiliando y abonando a 814,533 y 769,158 hogares respectivamente (JUNTOS, 2016). Este avance del Programa JUNTOS en cuanto a la cobertura de hogares abonados, afiliados y transferencias desde el año 2005 al 2015 se puede observar en la figura 9.

⁴ Hogar beneficiario es igual a los hogares afiliados por el Programa JUNTOS.

Figura 9: Cobertura del Programa JUNTOS 2005 – 2015



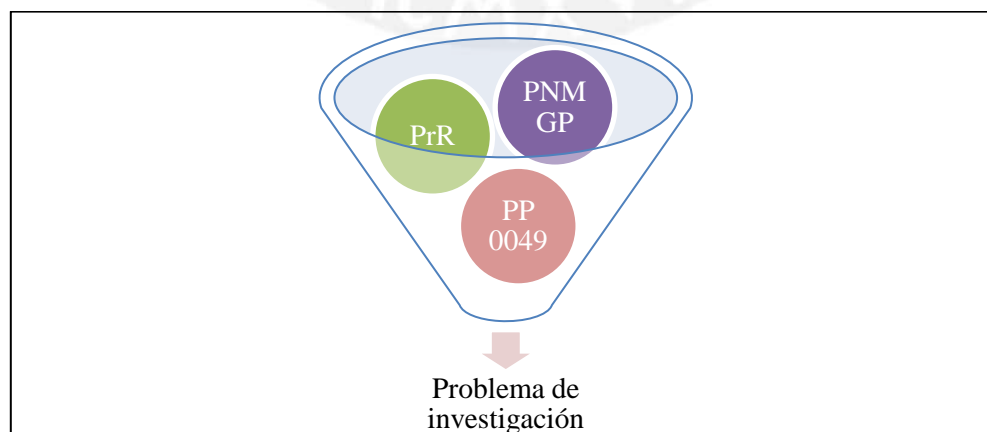
Fuente: (JUNTOS, 2016)

Con la descripción del caso de estudio como Programa de Transferencia Condicionada, se puede corroborar la importancia de esta intervención para la presente tesis, ya que su relevancia como programa social y los cambios en el diseño hacen que sea propicio analizarlo bajo la metodología desarrollada con el Presupuesto por Resultados.

2. Problema de investigación

Con lo desarrollado en los puntos anteriores, en los que se pudo ver sobre el diseño de los Programas Presupuestales, la implementación de la reforma presupuestaria con el Presupuesto por Resultados y lo tratado sobre el programa caso de estudio, el Programa Presupuestal, se puede realizar un acercamiento al problema de estudio, resumido en la figura 10.

Figura 10: Acercamiento al problema de investigación



Entre los aspectos más significativo que permite un acercamiento al problema de investigación, están las deficiencias en la gestión pública peruana mencionadas como parte del diagnóstico realizado para la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Según el DS N° 004-2013-PCM que aprueba dicha normativa, se tiene como principales deficiencias la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; el deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; los inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; la infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente; la inadecuada política y gestión de recursos humanos; limitada evaluación de resultados e impactos así como seguimiento de insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y la débil articulación intergubernamental e intersectorial.

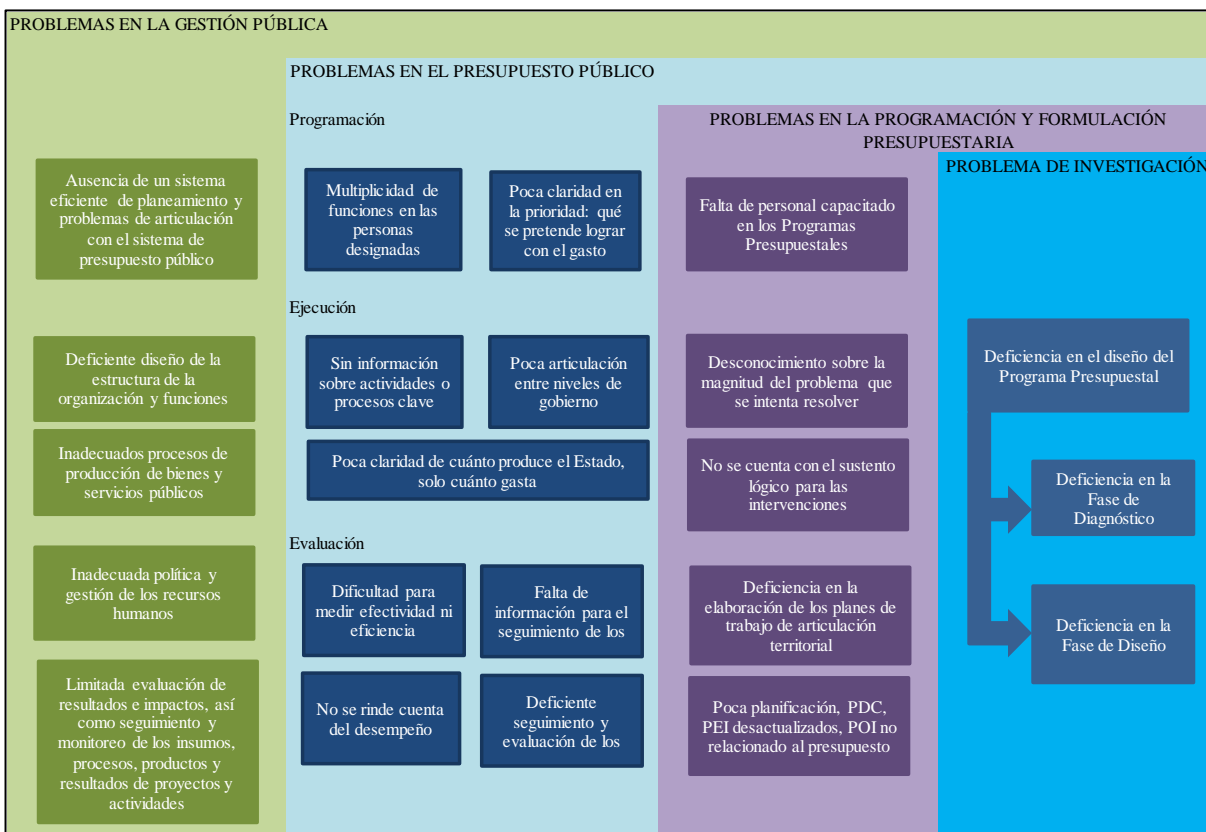
Si bien los problemas mencionados forman parte del diagnóstico de la gestión pública en general, se puede observar que varios de ellos afectan el ámbito presupuestario como la articulación entre el planeamiento y presupuesto; los recursos humanos en el sector público; la logística e infraestructura; y la débil articulación entre los distintos niveles de gobiernos subnacionales, perjudicando el proceso presupuestario y con ello en la implementación de la reforma del PpR.

Lo anterior es precisado por distintos especialistas en el tema como Sotomarin (comunicación personal, 25 de mayo del 2016), quien señala que uno de los principales problemas en la implementación de la reforma presupuestal son las limitadas capacidades de los recursos humanos y logística en el Estado, lo que se debe en parte a la implementación del PpR de forma aislada y sin contemplar las medidas o el paquete completo de la Nueva Gestión Pública. Por otro lado, se hacen referencia a otros tipos de problemas como son la generación pero poco uso de información por parte de las entidades y la pérdida del enfoque en el ciudadano al momento de presupuestar (Acuña et al, 2012 & Salhuana, 2009).

Por último, se encuentran los problemas entorno a las fases de programación y formulación y con ello en la implementación de los Programas Presupuestales como instrumento de la reforma presupuestaria. En un inicio, según Lapeyre (2015), las dificultades más resaltantes fueron la poca claridad en la prioridad; desconocimiento sobre la magnitud del problema; falta de sustento lógico de las intervenciones a los problemas priorizados; falta de información; la poca claridad sobre cuánto produce el estado; nula rendición de cuentas del desempeño; la poca articulación entre los niveles de gobierno, entre otros.

Sin embargo, en la actualidad se siguen presentando diversas limitaciones en el desarrollo de los Programas Presupuestales, los cuales según Lapeyre (2015) tienen que ver con la organización en los sectores, la organización en los gobiernos subnacionales y con el seguimiento y monitoreo. De estos, el que guarda relación con la presente investigación es el primero, ya que, según el autor en mención, en este se ubica la deficiencia en el diseño de los PP.

Figura 11: Problema de Investigación



Adaptado de: (PCM, 2013 & Lapeyre, 2015)

Tomando en cuenta lo descrito anteriormente, una manera de representar las dificultades descritas es a través de la figura 11, en la cual se han ordenado las deficiencias presentes de lo general a lo particular desde los problemas en la gestión pública peruana, pasando por las existentes en la implementación del Presupuesto por Resultados y en el ámbito presupuestario hasta llegar a los problema en la programación y formulación, siendo la deficiencia en el desarrollo del diseño que está representado por las fases de Diagnóstico y Diseño, el problema de investigación.

Muchos de los problemas mencionados en relación con la implementación de los Programas Presupuestales guardan relación con el diseño de este instrumento del PpR tal y como lo menciona Sotomarino (comunicación personal, 25 de mayo del 2016) en la entrevista concedida y Lapeyre (2015). Esto toma mayor relevancia si se considera lo visto en el último punto referente al Programa JUNTOS, el cual ha variado en su diseño en los últimos años

Como se aprecia, el problema de investigación es sobre el deficiente diseño de los Programas Presupuestales, viendo esto reflejado en el caso de estudio, según la directiva que brinda el marco para el diseño, revisión y articulación de los PP. En otras palabras, el problema de estudio crea una brecha entre lo desarrollado en la práctica al momento de elaborar la intervención objeto de estudio por parte de la entidad y lo propuesto teóricamente en la directiva correspondiente.

3. Preguntas e hipótesis de investigación

Debido a la importancia de una adecuada programación y formulación de las intervenciones del Estado y ante la presencia de deficiencias en el desarrollo del diseño de los Programas Presupuestales como el caso de estudio, es que se plantea la siguiente interrogante ¿Cómo se encuentra desarrollado el diseño, compuesto la Fase de Diagnóstico y la Fase de Diseño, del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados?

La hipótesis principal del estudio propuesto es que el diseño del Programa Presupuestal 0049, en sus fases de Diagnóstico y Diseño, se encuentra desarrollado de manera deficiente bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados. Conocido esto se plantearon como preguntas específicas ¿Cuáles son los elementos en la Fase de Diagnóstico del Programa Presupuestal 0049 que muestran deficiencias al ser desarrollados según los lineamientos del Presupuesto por Resultados? y ¿Cuáles son los elementos de la Fase de Diseño que muestran deficiencias según los lineamientos del Presupuesto por Resultados en el diseño del Programa Presupuestal 0049?

Las hipótesis secundarias planteadas responden a las fases del diseño del Programa Presupuestal y sus respectivos elementos conocidos según la directiva con la que se analiza y revisa el programa caso de estudio. En ese sentido, se tiene que los elementos de la Fase de Diagnóstico del programa que presentan deficiencias según los lineamientos del Presupuesto por Resultados son la identificación del problema, la identificación y cuantificación de la población y las causas del problema identificado. Por otro lado, los elementos de la Fase de Diseño del programa, caso de estudio, que presentan deficiencias según el marco metodológico desarrollado por el MEF son el

resultado específico, el análisis de medios, análisis de alternativas, modelo operacional del producto, el modelo operacional de las actividades y los indicadores.

4. Objetivos de investigación

Una vez conocido la problemática y sobre todo las preguntas de investigación principal y secundarias, se propone como objetivo principal de trabajo analizar y revisar el diseño, en sus fases de Diagnóstico y Diseño, del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS en el marco del Presupuesto por Resultados, con la finalidad de realizar una mejora en el mismo y así contribuir en la programación y formulación de esta intervención pública. Asimismo, se plantea hacer lo propio con los objetivos secundarios de la investigación pero esta vez en las fases que componen el diseño de un Programa Presupuestal, es decir, analizar y revisar las Fases de Diagnóstico y Diseño del programa caso de estudio bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados.

5. Limitaciones y supuesto de la investigación

Para culminar este capítulo, un punto a resaltar es la delimitación del trabajo de tesis y supuesto en el que se basa. Con respecto al primero se debe mencionar que si bien se propone analizar los elementos correspondientes a las Fases de Diagnóstico y Diseño del Programa Presupuestal 0049, esto se llevará a cabo solo en los puntos mencionados en las hipótesis secundarias dejando de lado los referentes a la Vinculación del Programa Presupuestal con los objetivos de política nacional, Inclusión de Proyectos de Inversión Pública en el programa (PIP) y la Matriz Lógica del programa pertenecientes a la fase diseño, así como los puntos relacionados al Seguimiento y Evaluación y Programación Física y Financiera.

Esto debido principalmente a que si bien los primeros 3 elementos forman parte del diseño, una revisión de los mismos no aportaría significativamente al objetivo de la investigación dado que son resúmenes de lo visto en los otros elementos como el caso de la vinculación del programa con los objetivos de política y la matriz lógica; o son simples datos duros como los proyectos de inversión. En el caso de los puntos referentes al seguimiento y evaluación y programación física y financiera el principal motivo es que no forman parte del diseño mismo del programa y además por el limitado acceso a información que no hizo posible la validación del análisis respectivo.

En cuanto al supuesto, el estudio se basa en que el diseño analizado correspondiente al periodo 2015 es igual al del año 2016 dado que mantiene su EFP en esos años según la página web

del MEF. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones de la investigación son significativas para el diseño del programa objeto de estudio para el periodo 2017 en adelante.

Cabe señalar, además, que tanto la delimitación como el supuesto se deben en gran parte al limitado acceso a la información que se tuvo sobre el diseño del Programa, especialmente con los especialistas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Ministerio de Economía y Finanzas.



CAPÍTULO 2: EL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS EN EL MARCO DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

En este capítulo se desarrollará lo referente al marco teórico, tratando principalmente lo relacionado al Presupuesto por Resultados ya que representa el marco de la reforma realizada en el ámbito presupuestario brindando los lineamientos para el diseño, revisión y articulación de los Programas Presupuestales, aspecto relacionado significativamente con el objetivo de estudio. Para ello, primero se desarrolla los fundamentos y características de esta reforma presupuestaria implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Segundo, se revisa los lineamientos desarrollados en base al Presupuesto por Resultados. Por último, se profundiza sobre el Programa Presupuestal como instrumento de la reforma presupuestaria, describiendo los conceptos más importantes entorno a este tipo de intervención pública.

1. El Presupuesto por Resultados como herramienta de gestión pública

La reforma del presupuesto público llevado a cabo a partir del año 2007 por el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la promulgación de la Ley de presupuesto para ese año con la introducción del capítulo relacionado al Presupuesto por Resultados, ha sido un paso fundamental en la búsqueda de la eficiencia y eficacia dentro del ámbito presupuestario del sector público ya que busca relacionar la asignación presupuestaria tomando en consideración la información y los resultados previamente determinados. En ese sentido, es importante revisar en las siguientes secciones las bases teóricas y las características de esta reforma presupuestaria, así como su relación en la política pública llevada a cabo actualmente con la Política de Modernización de la Gestión Pública, y con ello tener presente los fundamentos en los que se sustenta el Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.

1.1. Fundamentos: la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados

Para entender el Presupuesto por Resultados se debe tratar en primer lugar a la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gestión por Resultados (GpR). La Nueva Gestión Pública nace a partir de la ineficiencia e ineficacia del estado burocrático o el llamado paradigma tradicional de la gestión pública que se caracterizó por una función pública bien definida por las delegaciones de autoridad, funcionarios que actúan solo conforme y dentro de la ley, existencia de separación de

dependencias centrales y operativas ejerciendo el primero el control sobre el segundo y preparación del presupuesto sin que los egresos excedan a los ingresos (MEF, 2010).

Los problemas presentados en el paradigma tradicional o también llamado burocrático, hicieron que los países desarrollados empiecen a buscar formas de alcanzar un Estado eficaz y que no sea tan costoso. Esto hizo que los países llevaran a cabo la adopción de medidas de austeridad fiscal y experimentar con algunos mecanismos de prestación de servicios, mientras que por otro lado se buscó aumentar la productividad en el sector público así como la rendición de cuentas y simplificación de procesos, entre otras cosas, basadas en el análisis económico. Estas acciones llevadas a cabo en países desarrollados como Nueva Zelanda, Canadá, Australia, Gran Bretaña y Estados Unidos, se denominaron la Nueva Gestión Pública (MEF, 2010).

La NGP se basa principalmente en las teorías de Elección Pública, la Teoría del agente – principal y el Análisis de los Costos de Transacción y también en metodologías y herramientas del sector privado para aumentar la eficiencia como la Gerencia por Objetivos y la Gerencia de la Calidad Total (MEF, 2010). Asimismo, otra forma de ver sus principales características es según la representación realizada por Barzelay (1999), quien menciona que esta nueva forma de administrar los recursos públicos ya no se basa en el interés público sino en los resultados que son apreciados por el ciudadano, pasa de la eficiencia a la calidad y al valor neto, de la administración de recursos a la producción entendida como la prestación de servicios, del control a la consecución del apego a las normas, de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas o accountability y de la justificación de costos a la entrega de valor público.

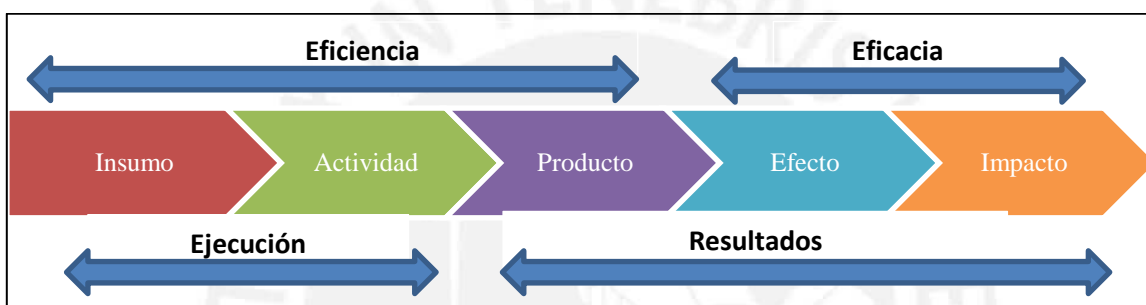
Es así que de los conceptos y características de la Nueva Gestión Pública relacionados al ámbito empresarial se rescata los referidos a la orientación de la gestión pública hacia la obtención de resultados y el tener al ciudadano como eje importante de las funciones del Estado. Con respecto a la priorización en la consecución de resultados se desarrolló en la NGP la llamada Gestión por Resultados, que se define como una estrategia de la gestión pública que conlleva a tomar decisiones en base a información confiable acerca de los efectos que tiene la acción realizada por parte del aparato estatal en la sociedad (MEF, 2010). Es decir, la GpR es una de las distintas herramientas generado por la NGP que busca fortalecer la capacidad del Estado y cuya función es facilitar a las organizaciones estatales la dirección efectiva e integrada en la creación de valor público⁵ con la

⁵ Se entiende por creación de Valor Público como la capacidad que tienen los organismos del Estado y sus gestores públicos de satisfacer los deseos o aspiraciones de los ciudadanos para el establecimiento de una sociedad bien ordenada en donde lo justo, eficiente y la rendición de cuentas existan (Moore, 1995)

finalidad de obtener el mejor resultado, asegurando aspectos fundamentales como la eficiencia y eficacia en su desempeño, el logro de objetivos y la mejora continua de las organizaciones del Estado (BID y CLAD, 2007, citado en García & García, 2010).

Un aspecto fundamental de la Gestión por Resultados que hace notar su importancia como fundamento del Presupuesto por Resultados, es que para hacer frente a las exigencias de los usuarios, este enfoque se basa en un modelo de causalidad en la que se parte de los resultados que se quieren alcanzar y según esto se determina la cantidad de insumos y actividades que conducen a la producción de bienes y servicios para lograr dichos resultados. Este modelo de causalidad se puede apreciar mejor en la figura 12.

Figura 12: Cadena de resultados



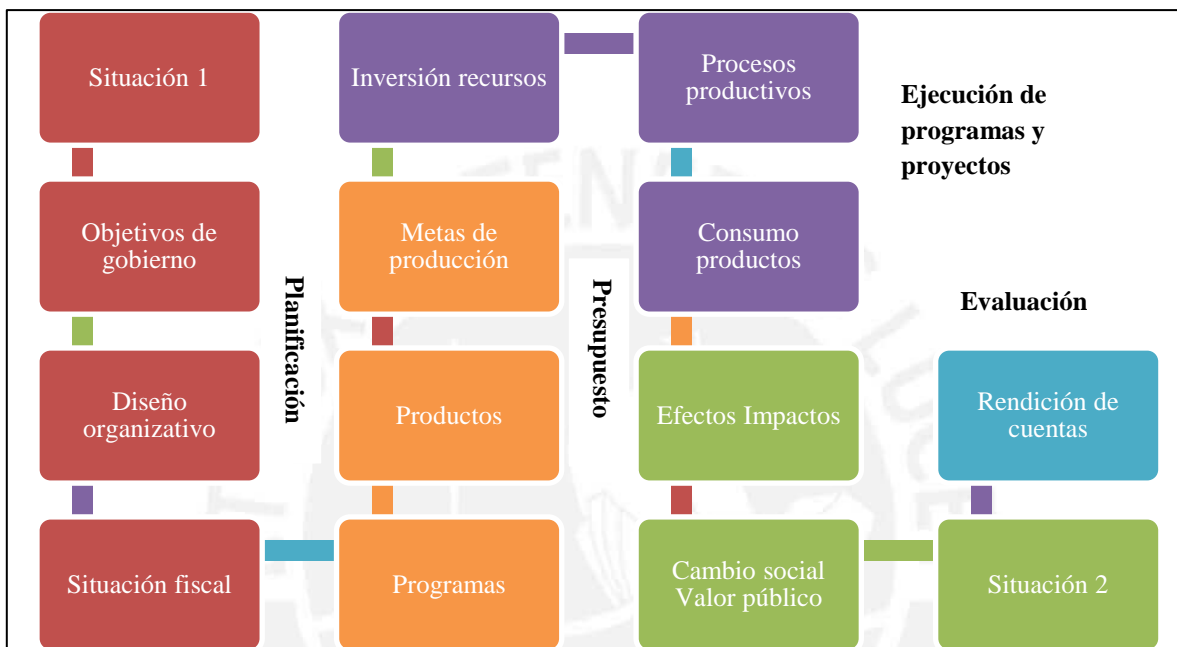
Fuente: (García & García, 2010)

Otro aspecto a resaltar de la definición de la Gestión por Resultados es su aplicación en todo el aparato estatal, lo que quiere decir que toma en consideración los distintos elementos del ciclo de gestión pública necesarios para la obtención de resultados entre los que se encuentran los objetivos del gobierno, diseño organizativo, situación fiscal, programas, productos, metas de producción, inversión de recursos, procesos productivos, efectos o impactos, entre otros. Asimismo, junto a los componentes de gestión mencionados, se pueden distinguir cuatro áreas principales en la gestión que son la planificación, presupuesto y financiamiento, diseño y ejecución de programas y proyectos y el monitoreo y evaluación, los cuales se pueden apreciar mejor en la figura 13 (García & García, 2010), mientras que la relación entre los elementos y la cadena de resultados se puede apreciar en el Anexo B.

Por último, a partir de los elementos del ciclo de gestión y su relación con las áreas principales, se desprenden los distintos instrumentos utilizados en la Gestión por Resultados que

pueden ser usadas de manera combinada y en más de un pilar del ciclo de gestión⁶. Dentro de este listado de instrumentos básicos de la GpR, se encuentran el Plan estratégico de mediano plazo, el Presupuesto por Resultados, el Sistema de adquisiciones públicas, los Contratos de gestión, los Incentivos, los Indicadores de desempeño, las Evaluaciones, la Rendición de cuentas, entre otros (García & García, 2010), los que se pueden apreciar mejor en el Anexo C.

Figura 13: Elementos del ciclo de gestión



Adaptado de: (García & García, 2010)

De estas herramientas la que resalta, y tiene que ver con la presente investigación, es el Presupuesto por Resultados, el cual se tratará mejor en el siguiente apartado.

1.2. El Presupuesto por Resultado como parte de la Política Pública

Según lo visto anteriormente, la Gestión por Resultados al ser una estrategia de gestión pública es implementada integralmente en el aparato estatal y como tal influye en distintos ámbitos del Estado siendo uno de ellos el presupuesto cuyo instrumento es el Presupuesto por Resultados. Para poder definir el PpR, primero se debe precisar el concepto que lo engloba, el presupuesto público, que según la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411, 2004, p. 5), es un “instrumento de gestión del Estado, que en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal,

⁶ Los pilares del ciclo de gestión: Planificación para resultados, Presupuesto por Resultados, Gestión financiera, auditoría y adquisiciones, Gestión de programas y proyectos y Monitoreo y Evaluación (García & García, 2010)

asigna los recursos públicos que permita la citada provisión, revelando el resultado de la priorización de las intervenciones públicas que realizan las entidades públicas, en el marco de las políticas públicas definidas”.

La definición anterior es complementada con el enfoque de la Gestión por Resultados desarrollada por García & García quienes definen al Presupuesto por Resultados como “un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de recursos” (2010, p. 37). Otra definición más elaborada es la que lo define como un proceso presupuestal que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del sector público y cuya previsión de gastos se clasifica acorde a los programas determinados en el plan de mediano plazo. Asimismo, cabe resaltar que el análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y evaluaciones.

Otra definición del Presupuesto por Resultados a tomar en consideración es la desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas que lo considera como:

Una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población. En este sentido, requiere la existencia de una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar, el compromiso por parte de entidades para alcanzarlos, la determinación de responsables tanto para la implementación de los instrumentos del PpR como para la rendición de cuentas del gasto público, y el establecimiento de mecanismos para generar información sobre los productos, los resultados y la gestión realizada para su logro (MEF, 2015).

Asimismo, el MEF a través de su página web, complementa la definición del Presupuesto por Resultados como “una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto público” (MEF, 2015) En otras palabras, es una forma más eficiente y eficaz de llevar a cabo el ciclo presupuestario, visto anteriormente en la figura 2, ya que está compuesto por la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto tal y como también lo señala la definición previa del PpR.

Por otro lado, para llevar a cabo esta estrategia de gestión que es el Presupuesto por Resultados, cabe mencionar que ésta forma parte de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Como se observó en el primer capítulo y en la sección anterior, esta política pública se basa en la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados. Por ello, para entender la relación entre la política pública y el Presupuesto por Resultados es preciso saber que el primero

hace referencia al marco necesario para que el Estado lleve a cabo determinadas acciones para hacer frente a problemas públicos, los cuales pueden ser de tipo organizacional. Esto se puede observar en lo dicho por Lahera (2004), quien define a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido de manera democrática, que son llevados a cabo por el sector público. Asimismo, Alza (2013) señala que las Políticas Públicas son procesos decisionales por parte del Estado, en sus distintos niveles de gobierno, en contextos complejos que involucran múltiples actores que requieren acuerdos para definir los fines y estrategias de intervención estatal para resolver problemas públicos.

Tomando en cuenta lo anterior, la reforma del presupuesto público en el Perú forma parte de estas acciones estatales para mejorar la gestión pública por lo que se considera parte de una política pública, específicamente la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esto se observa en que el PpR es considerado como componente y como pilar de la política pública relacionada a la modernización de la gestión en el Estado tal y como se vio en la figura 3.

Por otro lado, otro accionar llevado a cabo por el Estado es la política social que el MEF (2016), en su página web, define como “el conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad”. Es decir, la política social vendría a ser el marco de acción para las intervenciones por parte del Estado que hacen frente a problemas que afecten el bienestar social como la pobreza, la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) o el desarrollo de capacidades en las personas; problemas que se relacionan muy estrechamente con el programa caso de estudio. Entre las políticas sociales que brindan un marco de acción al PP 0049 se encuentran el Acuerdo Nacional, El Plan Bicentenario y la Estrategia Nacional Incluir para Crecer, los cuales fueron tratados en el capítulo 1 pero su representación se aprecia en la figura 14.

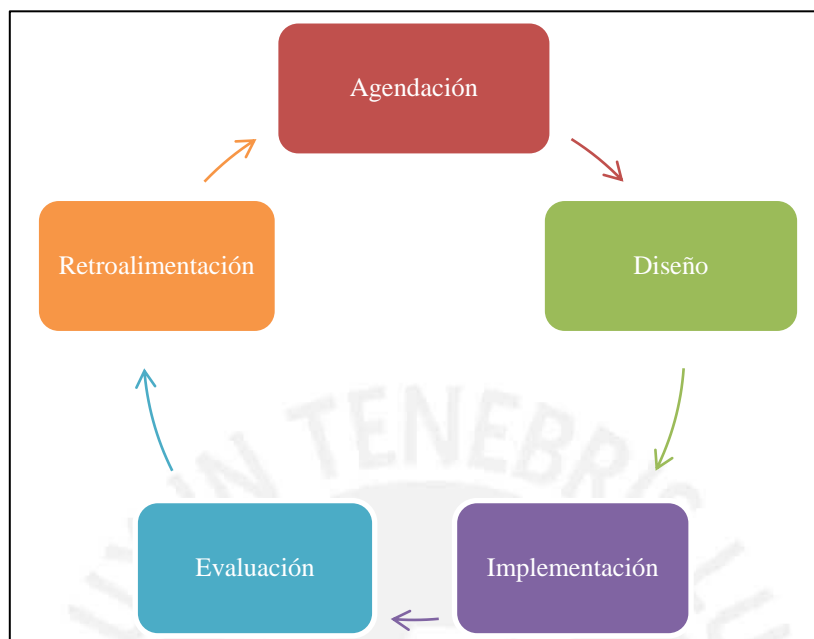
Figura 14: El Programa Presupuestal 0049 y su relación con la Política Pública



Fuente: JUNTOS (2014)

Con la implementación del programa caso de estudio y lo mencionado tanto en la reforma del Presupuesto por Resultados como la Estrategia Nacional Incluir para Crecer como parte de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y la Política Social, respectivamente, se puede observar el ciclo de las Políticas Públicas llevado a cabo. Esto, considerando que las fases del proceso decisional por parte del Estado, en relación a lo definido por Alza (2013) a las políticas públicas, son la agendación, diseño, implementación, evaluación y retroalimentación como se muestra en la figura 15.

Figura 15: Ciclo de Políticas Públicas



Fuente: Alza (2013)

En lo que respecta a cada fase, en la agendación se refleja tanto la necesidad de mejorar la gestión pública en el país así como la urgencia de implementar un programa como JUNTOS que haga frente a la situación crítica reflejadas en los indicadores sociales. Por el lado del diseño, este se llevó a cabo con desarrollo de la PNMGP y las políticas sociales que dieron el marco de acción para el Presupuesto por Resultados así como para el programa caso de estudio. La etapa de implementación se observa con la puesta en marcha de las estrategias del PpR desde el año 2007 y la de Incluir para Crecer desde el 2011 lo que permite, a su vez, enmarcar el desarrollo del Programa Presupuestal 0049. En cuanto a las fases de evaluación y retroalimentación, la primera se lleva a cabo con distintos instrumentos como la Evaluación de Diseño y Gestión (EDEP) o Evaluaciones Independientes como parte del PpR y el segundo son las observaciones o informaciones que serán tomados en cuenta para la mejora de una determinada política pública.

2. Elementos para el análisis del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – juntos según el Presupuesto por Resultados

Otro punto a tomar en consideración como parte del marco teórico son los lineamientos elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas para el análisis y la revisión del Programa Presupuestal 0049, los cuales son desarrollados en la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01 (MEF,

2015) denominada “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016”. Para ello, primero se describirá lo referente al marco metodológico detallando lo relacionado a las Fases de Diagnóstico y Diseño pertenecientes al diseño mismo de los PP. Segundo, se procederá a mencionar los principales elementos que se encuentran en cada una de las fases de diagnóstico y diseño de la directiva mencionada. Esto con la finalidad de contar con un mayor conocimiento sobre la metodología implementada para el diseño y revisión de este instrumento del PpR.

2.1. Marco metodológico para el diseño y revisión del Programa Presupuestal

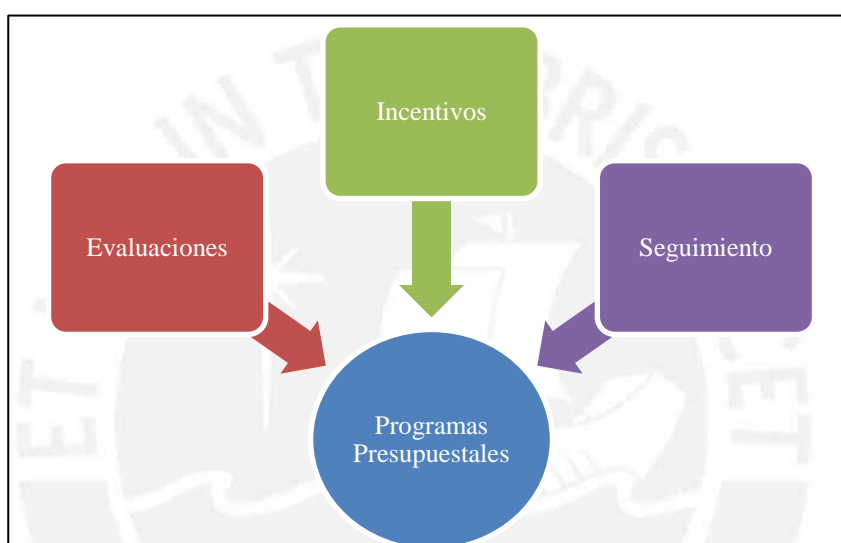
Como bien se mencionó, esta estrategia de gestión pública que es el Presupuesto por Resultados ha sido implementada en el Perú por el MEF en el año 2007 con la introducción del Capítulo IV en la Ley de Presupuesto de ese año. Para su implementación, esta herramienta de la Gestión por Resultados en un inicio contó con una serie de instrumentos para su implementación como la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE), el Sistema Integrado de Gestión, el Seguimiento de los indicadores de resultados y las Evaluaciones Independientes, los cuales han sido tratados en un documento elaborado por el MEF a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

Como se vio anteriormente, se señala que la Programación Presupuestaria Estratégica (PPE) es donde se define los resultados de gestión pública que afecta directamente a los ciudadanos y sobre la base de evidencia científica se definen aquellos productos que influyen sobre esos resultados, asignándose después el presupuesto correspondiente (MEF, 2010). El Sistema Integrado de Gestión es lo que permite la sistematización de los procesos de programación operativa y ejecución, asimismo contribuye a monitorear la cadena de provisión logística hasta el punto de atención al ciudadano. En cuanto al Seguimiento de los indicadores de resultados y productos, éstos parten desde el cálculo de las líneas de base y cuyo monitoreo sostiene la interpretación y evaluación presupuestaria al mismo tiempo que permite validar las cadenas lógicas propuestas. Por último, las Evaluaciones Independientes se llevan a cabo para determinar los resultados alcanzados hasta cierto punto lo que permite justificar la toma de decisiones en materia presupuestal en el marco del PpR (MEF, 2010).

Si bien el Presupuesto por Resultados cuenta con los instrumentos mencionados en el párrafo anterior, en esta sección se tratará con mayor énfasis al proceso de la Programación Presupuestal Estratégica debido a que de ella se desprende la metodología a llevar a cabo para el

diseño y revisión de los Programas Estratégicos, instrumento del PPE que pasaron a ser lo que actualmente se denominan Programas Presupuestales. Así como el PE pasó a ser un PP, cabe mencionar que los otros instrumentos planteados en un inicio también tuvieron cambios como en el Seguimiento de los indicadores que pasaron a llamarse solo Seguimiento, mientras que las EI no solo toman en cuenta a las EDEP, sino también las Evaluaciones de Impacto y el relacionado a los Incentivos de Gestión pasaron a ser Incentivos para los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales. El resumen de estos instrumentos con sus denominaciones actuales se puede ver en la figura 16.

Figura 16: Instrumentos del Presupuesto por Resultados



Fuente: Lapeyre (2015)

Por otro lado, el MEF define a la Programación Presupuestaria Estratégica como el proceso sistemático mediante el cual se vinculan los resultados requeridos y valorados por la población, con los productos necesarios para alcanzarlos (MEF, 2010). Como se señaló anteriormente al momento de describir al PPE, una característica importante de este instrumento es que los productos y resultados identificados y su relación deben estar sustentados en evidencia sobre la cual se construye las intervenciones para que de esta manera se mejore la eficiencia y eficacia del accionar público. En el caso del Programa Presupuestal caso de estudio, éste se basó en las experiencias de distintos PTC implementadas en otros países.

Asimismo, el proceso de la PPE comprende la realización de tareas de análisis y toma de decisiones que son organizadas en dos fases que se desarrollan sobre la base de diferentes instrumentos (MEF, 2010). La primera fase es la referida al diagnóstico el cual consiste en el

análisis de una condición de interés o problema identificado sobre el cual se tiene pensado intervenir, así como del análisis de las causas directas e indirectas. Las herramientas utilizadas para la elaboración del diagnóstico son el Modelo Conceptual, el Modelo Explicativo y el Modelo Prescriptivo,

El Modelo Conceptual es un conjunto de conceptos y relaciones, entre los cuales se encuentran los vinculados a una condición de interés o problema identificado. Dichos conceptos deben responder a una o más de las siguientes propiedades: debe estar asociada a una característica que los haga identificables con respecto otras variables, deben presentar regularidad, en otras palabras, deben estar asociados a una ocurrencia temporal y deben referirse a un suceso o evento de la realidad (MEF, 2010). Por otro lado, el Modelo Explicativo consiste en la identificación de la magnitud del problema así como la identificación de sus causas y la caracterización del problema central, de sus factores causales y de la identificación de caminos causales críticos (MEF, 2010). Por último, el Modelo Prescriptivo consiste en la identificación de las intervenciones y en la priorización de los mismos que afectan o modifican los caminos causales señalados en el modelo explicativo, mediante la aplicación de intervenciones dirigidas para el logro de los objetivos del programa. Este modelo sigue los siguientes pasos para su construcción: identificación de los puntos vulnerables del modelo explicativo, identificación de intervenciones sobre la base de criterios de eficacia y efectividad, la identificación de intervenciones actuales y priorización de intervenciones a ser realizadas (MEF, 2010).

La segunda parte se refiere al diseño, el cual consiste en la construcción del Modelo Lógico que presenta la relación entre los productos y resultados en relación al problema identificado, así como de la determinación de los valores y las magnitudes de los resultados y productos identificados. Se puede decir que este instrumento es una herramienta para la planificación, implantación y evaluación de las intervenciones sobre determinada condición de interés. En ese sentido, este modelo se deriva del Modelo Explicativo y Prescriptivo (MEF, 2010).

Si bien esta es una forma de distinguir el diagnóstico y el diseño con sus respectivos instrumentos, cabe resaltar que esta forma de presentar la metodología del PPE se basa en la “Guía Metodológica para la Programación Presupuestaria Estratégica” elaborada en el año 2008, en la cual se basó el diseño de los Programas Estratégicos desde su creación hasta el año 2011.

Los lineamientos de la directiva que brindan las pautas para el diseño, revisión, identificación de Programas Presupuestales han ido variando conforme han pasado los años a través

de la promulgación de diversas Directivas. Por ello, cabe mencionar que en la actualidad existe otra guía metodológica utilizada por el MEF para llevar a cabo el diseño y la revisión de los Programas Presupuestales, la cual se llama “Programas Presupuestales: Diseño, Revisión y Articulación Territorial 2016”, y del cual la presente investigación se guiará para llevar a cabo el análisis del Programa JUNTOS.

En esta guía, que parte de la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01 (MEF, 2015), mencionado a inicios de la sección, se puede encontrar que la metodología de la Programación Presupuestaria Estratégica ya no se divide en los Modelos Conceptual, Modelo Prescriptivo, Modelo Explicativo y Modelo Lógico, sino que en lugar de eso se puede encontrar los puntos a que hace referencia cada modelo dentro de las dos fases, diagnóstico y diseño, que sí continúan siendo referenciales. Esto se puede observar en lo que sería el Anexo 2 de la guía en mención, en el que los aspectos referidos a la identificación del problema y su caracterización que son parte del Modelo Conceptual y Explicativo, respectivamente, se encuentran en la parte del diagnóstico, mientras que el aspecto relacionado al análisis de las alternativas de intervención que son parte del Modelo Prescriptivo y la operacionalización de las acciones a llevarse a cabo que son parte del Modelo Lógico, se encuentran en la sección del diseño. Como resumen de las características de los modelos y su relación con el Anexo 2 que es parte de la estructura actual para el diseño del Programa Presupuestal, se presenta a continuación la tabla 1.

Tabla 1: Relación Modelos – Anexo 2: Contenidos mínimos

Modelo	Temas o aspectos relevantes tratados	Fases	Relación con puntos del Anexo 2: Contenidos mínimos de un PP
Conceptual	<ul style="list-style-type: none"> • Conceptos y relaciones vinculados a una condición de interés o problema identificado 	Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de Problema Específico
Explicativo	<ul style="list-style-type: none"> • Identifica magnitud del problema • Identifica sus causas • Caracterización del problema central, de sus factores causales y de la identificación de caminos causales críticos 		<ul style="list-style-type: none"> • Datos estadísticos o cuantitativos sobre el problema identificado • Identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo • Causas del problema identificado
Prescriptivo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de las intervenciones y en la priorización de los mismos 	Diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Resultado específico • Análisis de los medios • Análisis de las alternativas
Lógico	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta la relación entre los productos y resultados en relación al problema identificado 		<ul style="list-style-type: none"> • Transición de alternativas a producto (Modelo operacional del producto) • Actividades, tareas e insumos (Modelo operacional de la

Modelo	Temas o aspectos relevantes tratados	Fases	Relación con puntos del Anexo 2: Contenidos mínimos de un PP
			actividad) • Indicadores

Adaptado: (MEF, 2010).

El resumen de la tabla anterior es importante porque se aprecia los puntos de comparación entre los Modelos Conceptual, Explicativo, Prescriptivo y Lógico de la metodología de Programación Presupuestaria Estratégica que sirvió para diseñar los Programas Estratégicos en un inicio y el desarrollo de la metodología actual que a su vez permite realizar el análisis, diseño y revisión a los Programas Presupuestales en la actualidad. Asimismo, es significativo porque brinda los puntos clave en la metodología actual que serán analizados en el capítulo relacionado a la metodología de investigación. Cabe mencionar que la Directiva también brinda una serie de conceptos clave para el entendimiento a profundidad de los Programas Presupuestales, que se verán a continuación.

2.2. Elementos de la Fase de Diagnóstico – Modelo Conceptual y Modelo Explicativo

Para el desarrollo de los elementos de las Fase de Diagnóstico y Diseño correspondientes al Anexo 2: Contenidos mínimos, el presente estudio se basa en la guía desarrollada por el MEF a través de la DGPP derivada de la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01 (MEF, 2015). En cuanto a los elementos que se verán en la primera fase se encuentran el problema que hace frente el programa y a la población objetivo del mismo que, como se mencionó en la sección anterior, guarda relación con el Modelo Conceptual y Modelo Explicativo.

2.2.1. Identificación del Problema Específico

El primer punto es el de la identificación del Problema Específico, el cual es definido como una brecha de atención o la necesidad de la población que se espera resolver con el Programa Presupuestal. Asimismo, este elemento debe estar expresado como una condición negativa en la población y deber ser cuantificable en su magnitud, temporalidad, grupo poblacional y ámbito. Para la determinación del Problema Específico se debe considerar que los problemas de gestión o de proceso de una entidad pública no constituyen un Problema Específico y por lo tanto no generan un PP y que las temáticas transversales tampoco constituyen este tipo de problema y por lo tanto no generan un PP (MEF, 2015).

Dentro de este punto se encuentra el enunciado del Problema Específico, el establecimiento de las competencias de la entidad para abordar el problema identificado y los datos estadísticos o cuantitativos sobre el problema deseado. Con respecto al enunciado del Problema Específico no hay mucho qué decir ya que es solo el planteamiento del mismo (MEF, 2015). En cuanto al segundo aspecto que hace referencia a las competencias de la entidad encargada del PP, se debe resaltar que se debe especificar las competencias de la entidad según su ley orgánica para abordar el problema y señalar si estas competencias son exclusivas o compartidas especificando en el segundo caso si cuenta con la rectoría o no. En cuanto a los datos estadísticos, estos sirven para adjuntar información cuantitativa sobre el problema y justificar la intervención ante el problema planteado. Es decir, estos datos tienen que reflejar de manera adecuada la existencia de una brecha o necesidad en la población y la no existencia de otras intervenciones del Estado ante dicho problema (MEF, 2015).

2.2.2. Identificación y cuantificación de la población

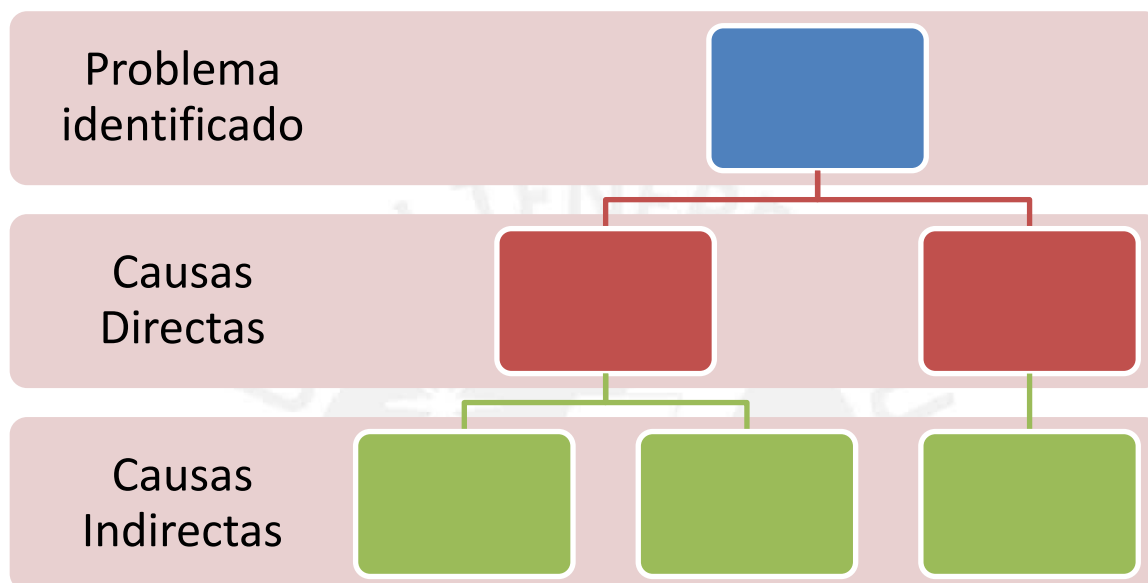
Este elemento sirve para precisar a la población potencial, su cuantificación, los criterios de focalización, la población objetivo y sus atributos de esta población. En cuanto a la población potencial, esta se describe como aquella que presenta el problema o necesidad que justifica la intervención de un Programa Presupuestal. Con respecto a la cuantificación de la población potencial, esta se refiere a la determinación de la unidad de medida de la población que pueden ser personas, establecimientos, familias, hogares, etc. y su valor cuantitativo de las unidades de medida. Con criterio de focalización se entiende como aquellos que determinan cuál es la población que debe recibir necesariamente la intervención del Estado. Por otro lado, la población objetivo, es aquella que cumple con los criterios de focalización establecidos anteriormente por el Programa Presupuestal, en ese sentido, cumple con las características de la población potencial y con la misma unidad de medida. Por último, en lo referido a los atributos de la población objetivo no es otra cosa que la caracterización de la población según los atributos pertinentes que logren su identificación, así como su cuantificación (MEF, 2015).

2.2.3. Causas del problema identificado

El tercer elemento de esta fase tiene que ver con las Causas del problema identificado. Para ello, se lleva a cabo el desarrollo de un árbol de problemas (ver figura 17) o, en todo caso, la adopción de un modelo conceptual existente. En cuanto al desarrollo del árbol de problema, este se hace con el planteamiento gráfico del problema identificando y sus causas directas e indirectas junto

con la elaboración de la tabla N° 06 del Anexo 2 de la directiva en la que se describe la vinculación entre la causas y el Problema Específico, la magnitud de la causa, los atributos de la causa y la evidencia que justifica la relación de causalidad respectiva. Con relación al modelo conceptual cabe recordar lo desarrollado en la metodología del PPE (MEF, 2015).

Figura 17: Modelo de árbol de problemas



Fuente: MEF (2015, p. 69)

2.3. Fase de Diseño – Modelo Prescriptivo y Modelo Lógico

En esta sección del Anexo 2, se desarrolla todo lo relacionado al Resultado específico, Análisis de los medios, Análisis de las alternativas, la Transición de alternativas a productos, las Actividades, tareas e insumos, los Indicadores, los Supuestos, Vinculación del Programa Presupuestal con los objetivos de política nacional, la Matriz lógica del Programa Presupuestal y la Inclusión de Proyectos de Inversión Pública en el PP.

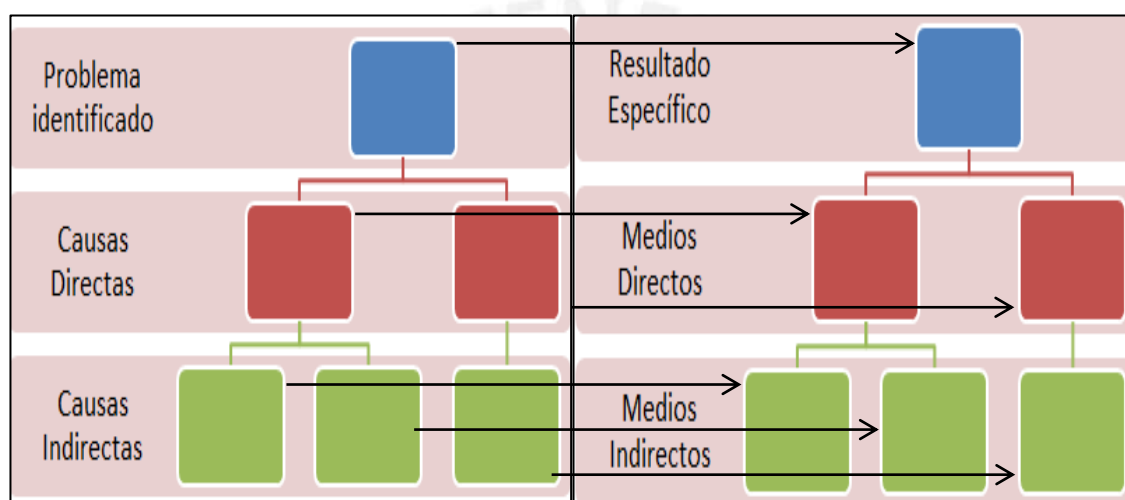
2.3.1. Resultado específico

En primer lugar, con respecto al Resultado específico, este se desprende del Problema específico y se describe como un cambio, de carácter cuantificable, que puede ser apreciado sobre la población objetivo del programa en un periodo determinado. Para el planteamiento del Problema Específico se presenta la tabla N° 07 en la que se plantea el enunciado y además, se indica a quienes se beneficiara (MEF, 2015).

2.3.2. Análisis de los medios

En segundo lugar, se encuentra el Análisis de los medios el cual se desarrolla sobre la base de las Causas del problema identificado señalado en la fase anterior, y así seguir con el análisis de los medios para la identificación de posibles soluciones a las causas identificadas. Este punto consiste en revertir las situaciones encontradas como causas directas e indirectas en el árbol de problemas y convertirlas en medios directos e indirectos en el árbol de medios (MEF, 2015) tal y como se muestra en la figura 18.

Figura 18: Análisis de los medios



Fuente: MEF (2015, p. 71)

2.3.3. Análisis de las alternativas

En tercer lugar, se encuentra el análisis de las alternativas el cual consiste en la identificación de posibles y/o actuales intervenciones que permitan ver los medios desarrollados. Así, por cada medio se desprenderá más de una alternativa de intervención que pueden ser mutuamente excluyentes o complementarias, y de los cuales se analizará su efectividad para que luego sean priorizadas. Cabe mencionar que en los casos que solo se cuente con una sola alternativa por cada medio, se deberá sustentar dicha situación (MEF, 2015). Este análisis se llevará a cabo a través del desarrollo de la tabla N° 08 del Anexo 2 en la que se puede observar de mejor manera lo mencionado. Asimismo, se debe considerar que la priorización de los medios a desarrollar se basa

en la identificación de rutas críticas de medios, que han probado ser las más efectivas y las competencias de la entidad para abordar la problemática.

Luego de la identificación de las alternativas de intervención, se lleva a cabo el análisis de la factibilidad y efectividad de la misma, es decir, se identificara las alternativas que, según el análisis, deben ser implementadas por el Programa Presupuestal (MEF, 2015). Para ello, se desarrollará la tabla N° 09 en la que se hace una descripción breve de la alternativa de intervención, se identifica si la intervención ya viene siendo ejecutada y se muestra la evidencia que justifique la efectividad de la alternativa. Se debe tomar en cuenta que para la comparación de alternativas se emplearan como criterios las evidencias de la efectividad y eficiencia de las alternativas y la viabilidad financiera de la implementación de dichas alternativas (MEF, 2015).

2.3.4. Transición de las alternativas a productos

El siguiente punto es referido a la Transición de las alternativas a productos, el cual se desarrolla sobre la base de las intervenciones seleccionadas de acuerdo al análisis de efectividad de las alternativas y según eso se agrupan o derivan en productos. El producto, tal y como se vio en el marco conceptual, es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que se otorga a la población objetivo con la finalidad de obtener un cambio. En cuanto a la definición del producto, este se define a partir de la población priorizada asociada, pero en general se cuantifica en términos de un grupo poblacional que lo recibe. Es decir, cuando la población priorizada recibe directamente el producto, este se podrá tener como unidad de medida de producción física a esa población, en cambio, cuando la población priorizada recibe indirectamente el producto, la unidad de medida de producción física del mismo es diferente de la unidad de medida de la población priorizada y corresponde al grupo poblacional que recibe el producto (MEF, 2015).

Para la descripción del producto, se cuenta con la tabla N° 10 del Anexo 2 de la directiva (MEF, 2015) en la cual se determina entre otras cosas el grupo poblacional que recibe el producto, el responsable del diseño, el responsable de la entrega del producto lo que hace referencia a la entidad, la identificación de los niveles de gobierno que participan en la entrega del producto y el indicador de producción física del producto en la primera parte de la tabla. En la segunda parte, se hace referencia a la definición operacional, la organización para la entrega del producto, los criterios de programación, los métodos de agregación de actividades a productos y el flujo de procesos.

En cuanto a la Definición operacional, esta se define como el procedimiento mediante el cual se estandariza, precisa y describen los contenidos del producto y que toma en cuenta las interrogantes sobre qué bienes y/o servicios recibirá la población objetivo, cuál es la modalidad de la entrega del producto, quién realiza la entrega del producto y dónde se entrega el mismo (MEF, 2015). Luego está la Descripción de la organización para la entrega del producto en el cual se identifica a las unidades orgánicas que participan en la entrega del producto con sus respectivas funciones y roles. Los Criterios de programación hacen referencia a la norma o estándar que establece cómo se determinan las metas de producción física del producto y su fuente de información empleada para el establecimiento del criterio. El Método de agregación hace referencia a la realización del conjunto de las actividades que permiten obtener el producto, es decir, son las actividades más representativas realizadas en la entrega del producto y se proponen como métodos de agregación la suma de metas físicas de las actividades o de la más relevante, la meta física más alta o baja alcanzada en las actividades o en todo caso una combinación de ellas. Por último, el Flujo de Proceso no es más que la representación gráfica de los procesos desarrollados para la entrega del producto en la cual se identifican los actores y roles (MEF, 2015).

2.3.5. Actividades, tareas e insumos

El quinto punto de esta fase son las Actividades, tareas e insumos la cual también cuenta con una tabla de N° 11. En ella, al igual que en la tabla del Modelo Operacional del Producto se encuentran en primer lugar, la identificación de los niveles de gobierno que ejecutan la actividad, la unidad de medida del indicador pero esta vez de producción física. En la segunda parte de la tabla se encuentran la Definición Operacional, la Organización para la ejecución de la actividad, los Criterios de programación, el Flujo de procesos, el Diagrama de Gantt y el Listado de insumos de la actividad.

Con respecto a todos estos puntos que se encuentran en la tabla N° 11 referida al Modelo Operacional de la actividad, se puede observar que tienen los mismos puntos vistos en la tabla del Modelo Operacional del producto con la excepción de contar con el Diagrama de Gantt y el listado de insumos. En ese sentido se describirá estos puntos y no los anteriores ya que guardan relación con lo visto en el párrafo que describe los puntos de la tabla N° 10. El Diagrama de Gantt es una tabla que se adjunta en la que se muestra la planificación de la ejecución de los procesos llevado a cabo para realizar la actividad en la que contenga los ítems de identificador de tarea, proceso o acción, la unidad de medida, la fecha de inicio y final, responsable, la cantidad y la identificación de

los meses de ejecución. En cuanto al Listado de insumos no es más que la lista de productos o insumos que se necesitaran según los procesos, tareas o acción determinada previamente (MEF, 2015).

2.3.6. Indicadores

El siguiente punto es el referido a los Indicadores los cuales son una medida de cómo se está implementado un programa o entregando un producto. Este punto al igual que los dos anteriores, cuenta con una tabla o también llamada Ficha técnica del indicador de desempeño. En esta ficha se puede encontrar aspectos como la dimensión de desempeño del indicador, el Valor del indicador, la Justificación, las Limitaciones y supuestos empleados, las Precisiones técnicas, el Método de cálculo, la Periodicidad de las mediciones, la Fuente de datos, la Base de datos, el Instrumento de recolección de información y la Sintaxis.

La Dimensión de desempeño no es más que definir si el indicador se encuentra en el ámbito de eficacia, eficiencia, calidad o economía⁷. En cuanto al Valor del indicador, este refleja la línea base y las mediciones sucesivas llevadas a cabo por el programa. La Justificación, por su lado, es el establecimiento de los atributos del indicador que justificar su uso para el seguimiento y monitoreo de los Programas Presupuestales. Las Limitaciones y supuestos se identifican al comparar el indicador seleccionado con el ideal para el monitoreo del resultado o producto. Cabe resaltar que entre las limitaciones más comunes se encuentran las referidas a errores de medición de los indicadores, limitaciones en torno a los costos de contar con dicha información y los problemas relacionados a la definición del indicador. Los supuestos por su parte, son aquellos relativos a la población de referencia sobre la cual se relativiza el valor del indicador (MEF, 2015).

En cuanto a las Precisiones técnicas, en ellas se presentan los detalles específicos en relación al cálculo del indicador, es decir, se describen los puntos a ser medidos o tomados en cuenta en el Método de cálculo. Respecto al cálculo del indicador o formula se refiere a la información relativa a los procedimientos usados en la producción del indicador. Éste se especificará de manera matemática. La periodicidad de las mediciones se refiere al tiempo en que se realizará la medición del indicador o frecuencia de la medición del mismo. La Fuente de datos es la fuente que origina el dato tal y como las encuestas de hogares, censos, registros administrativos, encuesta de fecundidad, etc. La Base de datos es la fuente de información que proporciona o brinda

⁷ Para mayor información ver la nota 2 de la guía “Programas Presupuestales: Diseño, revisión y articulación territorial 2016” (MEF, 2015).

el indicador. El Instrumento de recolección de información son las preguntas o puntos con los que se pueden levantar dicha información. Por último, el Sintaxis son el conjunto de reglas que definen las secuencias correctas de los elementos de programación (MEF, 2015).

2.3.7. Supuestos

El siguiente punto es el de los Supuestos que no son más que los diferentes riesgos como los ambientales, financieros, institucionales, sociales, políticos, etc. a tomar en cuenta en la Matriz lógica o al momento de diseñar el Programa Presupuestal (MEF, 2015). Se debe resaltar que para que una acción o factor sea considerado un supuesto, esta deberá encontrarse fuera del alcance o del ámbito de control de la entidad a cargo del Programa Presupuestal, producto o actividad. Por otro lado, no constituye un supuesto la no asignación de recursos financieros por parte del Estado y los temas relacionados a la medición de los indicadores. Por último, los supuestos son señalados por cada nivel disponible en la Matriz lógica, siendo estos el Resultado final, el Resultado específico, el Producto y las Actividades (MEF, 2015).

2.3.8. Vinculación del Programa Presupuestal con objetivos de política nacional

En cuanto a la Vinculación del Programa Presupuestal con los objetivos de política nacional está relacionado con el Resultado final que es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a la población identificada, del entorno en el que se desenvuelven o de las organizaciones que la sirven y corresponden a un objetivo de política nacional el cual está establecido en el Plan Bicentenario. Cabe mencionar que pueden existir uno o más Programas Presupuestales y/o productos de los programas que compartan el mismo resultado final, o también un PP que está relacionado a más de un resultado final (MEF, 2015).

2.3.9. Matriz lógica del Programa Presupuestal

En lo referido a la Matriz lógica del Programa Presupuestal, ésta no es más que la información sistematizada en esta matriz tal y como se aprecia en la tabla N° 18 del Anexo 2 de la directiva en la que se basa la descripción. Para esto, se debe verificar la consistencia vertical y horizontal de la matriz, es decir, la relación causa efecto desde las actividades a los productos y de estos al resultado planteado, así como la contribución al objetivo de política nacional en la primera y el principio de correspondencia en la matriz propuesta en la segunda (MEF, 2015).

2.3.10. Inclusión de Proyectos de Inversión Pública en el Programa Presupuestal

El último punto en esta fase de Diseño es la Inclusión de Proyectos de Inversión Pública que no es más que el listado de los PIP relacionado al Programa Presupuestal determinado. Para ello, se desarrolla la tabla N° 19 que está referida a la Tipología de Proyectos en los que se señalan entre otras cosas el nombre de la tipología, el indicador de desempeño, el rango de los montos de inversión de la tipología del PIP, los componentes de la tipología, el indicador de avance físico del componente y los criterios específicos de formulación y evaluación establecidos en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (MEF, 2015).

Descritas las fases y sus respectivos elementos más importantes del Anexo 2 de la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01, cabe resaltar que el análisis contemplado en los objetivos de investigación se refiere a cotejar si el diseño desarrollado por el programa caso de estudio está acorde a lo presentado por la directiva, llevando a cabo el análisis de todos los elementos hasta los Indicadores dejando de lado los restantes lo que es explicado con mayor énfasis en la delimitación del estudio tratado en el primer capítulo.

3. El Programa Presupuestal como instrumento del Presupuesto por Resultados

Una vez visto la metodología que sirve de marco para el análisis del programa caso de estudio, así como los elementos correspondientes en cada una de las fases de Diseño y Diagnóstico, en esta sección se procede a describir los conceptos más importantes entorno a este tipo de intervención pública como es el Programa Presupuestal. Para ello, en primer lugar se revisará los fundamentos de este tipo de presupuestación.

3.1. Fundamentos de los Programas Presupuestales

Para definir y entender lo que son los Programas Presupuestales, primero es preciso conocer el primer término que abarca este concepto. El programa es conocido comúnmente como aquella intervención que según el problema o finalidad y quien lo implemente, será conocido como público o social. Otra definición más técnica y relacionada con lo visto sobre el Presupuesto por Resultados es la de Robinson (2012, p. 55), quien lo define como “categorías del gasto al logro de un resultado”, con lo cual, los programas son vinculados a la cadena de resultado.

Una vez definido lo que es un programa, se debe revisar su relación con el presupuesto público, específicamente conocer cómo es que se asigna recursos a esta categoría de gasto, ya que, a partir del desarrollo de las técnicas presupuestales, entre las que destacan el presupuesto tradicional,

presupuesto en base cero y el presupuesto por programas, se podrá entender mejor el origen y características de los Programa Presupuestales.

La técnica presupuestaria tradicional o incrementalista se caracteriza por ser una de las formas de elaborar el presupuesto más extendido y por buscar sintetizar la discusión de los presupuestos en base a su variación respecto al año anterior en lugar de hacerlo en base a la totalidad de recursos asignados. Esto quiere decir que el presupuesto se elabora siguiendo el presupuesto anterior más alguna variación según lo estimado por los sectores u organismos públicos encargado de brindar algún servicio o producto sin tomar en cuenta los resultados obtenidos por éstos. Debido a que esta forma de elaboración de presupuesto permite llevarse a cabo sin que exista una compleja discusión entre los sectores y el ministerio de economía encargado de brindar los recursos, ha sido una práctica común en la mayoría de casos. Sin embargo, este no es una forma óptima de asignar los recursos públicos y programar financieramente, ya que esto tiende a extender en el proceso presupuesto las fallas de Estado como el problema de agencia, de fondo común o de inconsistencia intertemporal⁸(Marcel, Guzmán, & Sanginés, 2014).

La siguiente técnica presupuestal es la de Presupuesto de Base Cero (PBC), la cual “pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real” (Marcel et al, 2014, p. 57). Una vez revisados los programas o intervenciones públicas, el PBC toma como referencia los objetivos de éstos y evalúa la forma más eficiente de lograrlos, construyendo el presupuesto en base a un costeo exhaustivo de las actividades necesarias para llevar a cabo la provisión de servicios. En ese sentido, el PBC busca generar presupuestos en los que se optimice el uso de recursos, el gasto se encuentre justificado en base al conjunto de actividades necesarias para la provisión de bienes y servicios.

Sin embargo, una de sus limitaciones es que se necesita realizar un gran esfuerzo para alcanzar esos resultados, ya que llevar a cabo este tipo de presupuestación requiere preparación previa que implica la generación de información y estudios para la verificación operacional e institucional perseguido por lo que se necesita tiempo para ello. En relación a esto último, la

⁸ Problema de agencia: Consiste en la dificultad de alinear el comportamiento de los agentes con las necesidades y prioridades de los ciudadanos y sus intermediarios en el congreso y el ejecutivo.
Problema de fondo común: se expresa en un conjunto de demandas por beneficios específicos en sistemas colegiados de gestión presupuestaria que supera la disponibilidad de los fondos públicos. Se produce cuando los beneficios se apropian de manera específica que aquella que se distribuye los costos de financiamiento.
Problema de inconsistencia intertemporal: se deriva de la diferencia en el perfil temporal de los beneficios y costos de las acciones públicas. (Marcel et al, 2014, pp. 50 - 54)

principal crítica al PBC está en su carácter ahistórico, el cual desconoce las causas por los cuales los programas e instituciones han llegado a sus actuales configuraciones a favor de una racionalidad técnica u objetiva, al margen de los procesos políticos y organizacionales propios de la gestión pública (Marcel et al, 2014, p. 57).

La última técnica presupuestal el Presupuesto por Programa o PPP, el cual se basa en tres componentes. Un componente conceptual, el cual consiste en caracterizar la acción del Estado en la forma de programas que tienen objetivos y mecanismos de ejecución bien determinados. Otro componente es el contable que consiste en ordenar los recursos presupuestarios en torno a dichos programas. Por último, se encuentra el componente cuantitativo, el cual consiste en medir de la forma más estandarizada posible los niveles de actividad o producción de los bienes o servicios realizados por el programa. Es gracias a estos componentes que se puede fundamentar las decisiones al momento de asignar los recursos públicos y evaluar el desempeño del gasto realizado a través de las comparaciones entre los costos y productividad de las instituciones del Estado. Sin embargo, las dificultades de este tipo de presupuestación se dieron al momento de clasificar las actividades realizadas por el Estado en programas, asimismo se presentaban problemas en la clasificación de ítems. A pesar de ello, cabe resaltar que en la actualidad muchos países y con ello sus organizaciones, usan este tipo de presupuesto (Marcel et al, 2014).

Otra forma de ver y complementar al Presupuesto por Programas es con lo desarrollado por Robinson & Last (2009) quienes señalan que en esta técnica presupuestaria basada en resultados, el gasto se clasifica por tipos de servicios y objetivos en lugar de insumos, como en la presupuestación tradicional. En ese sentido es visto como una presupuestación programática en la que el objetivo es mejorar la priorización del gasto y hacer más eficiente y eficaz su manejo por parte del sector público (Robinson, 2012). Asimismo, otra característica del PPP es que se basa en información sobre los resultados y costos de los programas incluyendo los objetivos del programa y su vinculación con las prioridades de nivel nacional, los productos clave de los programas, la forma en que se pretende alcanzar los objetivos, indicadores de desempeño y los costos del programa.

Esta forma de presupuestación basada en resultados, es la que más se acerca a lo implementado con la reforma del Presupuesto por Resultados llevado a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que es preciso resaltarlo ya que es la base del desarrollo e implementación de los Programas Presupuestales.

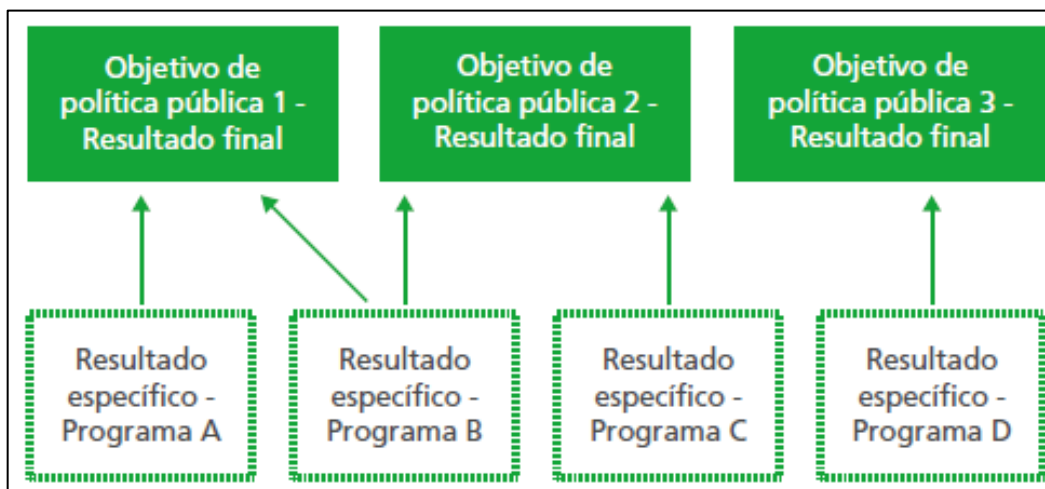
3.2. Principales conceptos entorno al Programa Presupuestal

Una vez explicado lo anterior, se puede entender al Programa Presupuestal y sus principales conceptos entorno al proceso de diseño en el marco del Presupuesto por Resultados, para lo cual se basará nuevamente en la guía desarrollada por el MEF, derivada de la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01 (MEF, 2015). En la primera parte de la normativa que regula el diseño y revisión del programa se encuentran las disposiciones generales, se desarrollan algunos conceptos básicos referentes a la finalidad de los PP como el resultado final, resultado específico, categoría presupuestal, programas presupuestales entre otros, lo que ayudará a desarrollar el primer apartado de esta sección. En la segunda sección de la directiva en la que se basa el presente estudio, se encuentran definiciones y aspectos relevantes relacionados a los Programas Presupuestales como Productos, Actividades, Indicadores, etc.

Tal y como se mencionó anteriormente, la primera sección de la directiva contiene conceptos importantes siendo el Resultado Final uno de ellos. Según la directiva es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el ámbito en el que se lleva a cabo la intervención por parte del Estado o del sector privado cuya objetivo corresponde a una política nacional. Una consideración con respecto a este concepto es que puede haber uno o más PP y/o productos de PP que compartan en mismo resultado final (MEF, 2015).

Otro concepto desarrollado en la primera parte es el Resultado Específico, que representa el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado que afecta a una población determinada y que a su vez contribuya al logro de un resultado final. Un aspecto importante respecto al resultado específico es que no constituye un fin en sí mismo y que un Programa Presupuestal solo debe contener un solo resultado específico (MEF, 2015) tal y como se muestra en la figura 19.

Figura 19: Relación entre Resultado Específico y Resultado Final



Fuente: (MEF, 2015)

En esta figura se puede observar la relación entre el resultado específico con el resultado final, resaltando que un conjunto de resultados específicos pueden ser parte o servir para la consecución de un Objetivo de Política Pública o Resultado Final. En otras palabras, un conjunto de Programas Presupuestales dado que cuentan con un solo Objetivo Específico, pueden ser parte de un Objetivo de Política pública determinada.

Un tercer concepto brindado en la primera parte de la directiva es la Categoría Presupuestal, que es un criterio de clasificación del gasto presupuestal (MEF, 2015). Éstas, como parte de la estructura programática, son los Programas Presupuestales, Acciones Centrales y las Asignaciones Presupuestarias que No terminan en Productos (APNOP).

El siguiente concepto, que se encuentra dentro de la definición de Categoría Presupuestal, sería los Programas Presupuestales. El PP es una categoría presupuestaria que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, además es una unidad de programación de las acciones de las organizaciones del Estado, las que integradas y articuladas se orientan a brindar productos para alcanzar resultados específicos en la población y de esta manera lograr un resultado final que esté relacionado a un objetivo de política pública (MEF, 2015).

Otro concepto dentro de la Categoría Presupuestaria son las Acciones Centrales que son una categoría presupuestaria que comprende a las actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la organización, los cuales contribuyen de manera transversal e indivisible al logro de los resultados de los PP y de otras actividades de la entidad que no

conforma a los PP. Asimismo, un aspecto importante es que las acciones centrales podrán incluir proyectos no vinculados a los resultados de los PP. Otro aspecto significativo es que aquellas unidades ejecutoras vinculadas a un resultado específico y que por tanto, sus acciones correspondan a un PP, no deberían tener acciones centrales (MEF, 2015).

Por último, otro concepto relacionado a la de Categoría Presupuestaria es el de Asignaciones Presupuestales que No resultan en Productos (APNOP). Ésta hace referencia a una categoría presupuestaria que comprende las actividades para la atención de una finalidad específica de la organización, que no resulta en la entrega de un producto a una población determinada (MEF, 2015). Una vez descrito los principales conceptos relacionados al Programa Presupuestal, se puede resumir en la figura 3 en donde se aprecia a los PP, Acciones Centrales y APNOP con sus respectivos componentes en lo que correspondería a una Estructura Programática (ver figura 8)

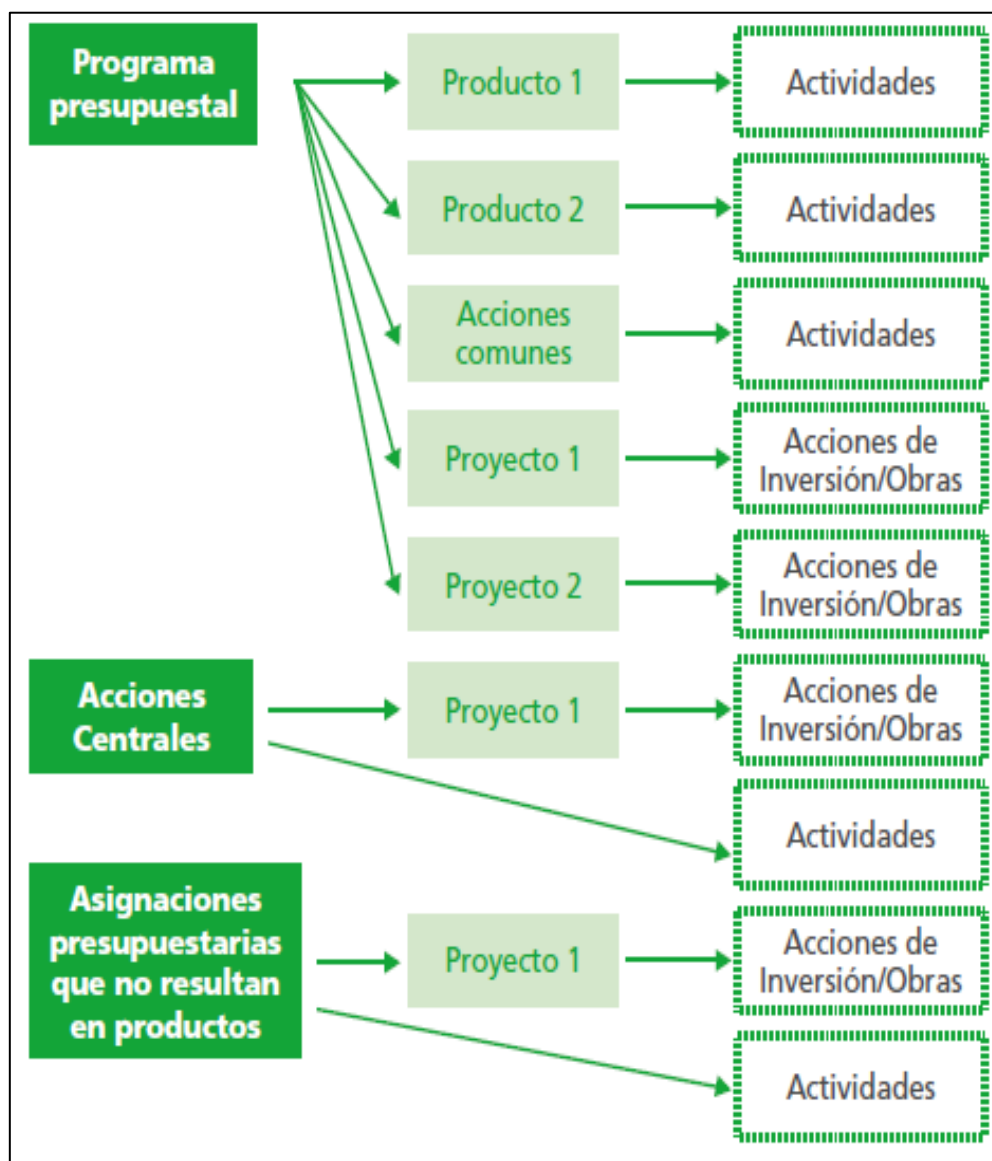
Por otro lado, en la segunda sección de la directiva se pueden encontrar algunos conceptos o elementos relacionados a los Programas Presupuestales entre los cuales resaltan los productos, acciones comunes, proyecto, actividad, entre otros. Antes de definir estos conceptos, se debe tener en cuenta que el PP se genera como respuesta a un Problema Específico y consiste en una estructura articulada de productos, diseñados sobre la base de la mejor evidencia que sustente su capacidad de resolver dichos problemas.

Una vez dicho el porqué de la implementación del Programa Presupuestal, el primer elemento a definir es el que hace referencia a los Productos, que son el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con la finalidad de generar algún cambio (MEF, 2015). Los productos son la consecuencia de haber realizado las actividades en la magnitud y tiempo previsto.

El segundo elemento son las Acciones Comunes que representan los gastos administrativos de carácter exclusivo del PP, que no pueden ser identificados en los productos de los programas, y tampoco pueden ser atribuidos enteramente a uno de ellos. El siguiente elemento son los Proyectos que son intervenciones limitados en el tiempo, de la cual resulta un resultado final que termina en una expansión de la acción del Estado, en ese sentido, representa la creación, ampliación, mejora, modernización y/o recuperación de la capacidad de producción de bienes y servicios, implicando la variación sustancial o el cambio de procesos o tecnología utilizada por el organismo público (MEF, 2015).

El cuarto elemento son las actividades que son una acción sobre una lista específica y completa de insumos, que conjuntamente con otras actividades garantizan la provisión de los productos por lo que se debe considerar que la actividad debe ser importante y presupuestable (MEF, 2015). Tanto los elementos de la primera parte, en la que se describen las categorías presupuestarias, como los de la segunda, en la que se describen conceptos ligados al Programa Presupuestal, se pueden observar en la figura 20.

Figura 20: Estructura Programática



Fuente: (MEF, 2015)

El quinto elemento, los indicadores, son un enunciado que define una medida sobre el nivel de logro en el resultado propuesto, los productos y/o actividades. Cabe resaltar que se utilizan dos tipos de indicadores. El primero es el indicador de producción física: es la medida sobre cantidades de bienes y servicios provistos (productos, proyectos y/o actividades), en términos de una unidad de medida establecida. El segundo es el indicador de desempeño: es la medida sobre el logro de resultados, la entrega de productos o la satisfacción de los atributos del producto en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad, en términos de una unidad de medida establecida.

Al igual que el elemento anterior, la meta que representa el valor proyectado de los indicadores, se utilizan dos tipos de metas. La primera, es la meta física que representa el valor numérico proyectado del indicador de producción física para los productos, proyectos y/o actividades. Este tipo de meta tiene dos dimensiones, la dimensión física y la financiera. La dimensión física es el valor proyectado del indicador de producción física definido en la unidad de medida determinada. Comprende a productos/proyectos y actividades/acciones de inversión y/u obras.

Una vez visto la teoría que sustenta la reforma del Presupuesto por Resultados y, esta a su vez, el marco metodológico para el análisis del programa caso de estudio, se puede observar con mayor claridad el objetivo y el aporte de la presente investigación al buscar contrastar lo teórico tomando como base los lineamientos de la directiva con lo encontrado en lo desarrollado en el diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS.

CAPÍTULO 3: CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS

Este capítulo hace referencia a la metodología de investigación que permitirá alcanzar el objetivo planteado y responder las interrogantes de la presente investigación. Para ello, en primer lugar, se describe las fases de la investigación propuestas para el desarrollo del trabajo, en el cual se observa los pasos seguidos para llevar a cabo el planteamiento, la recolección de información y su análisis. En segundo lugar, se aborda el método de investigación utilizado, que es el estudio de caso, y los principales procesos y características de este tipo de investigación a seguir en el estudio. En último lugar, se procede a revisar las herramientas de recolección de información así como los correspondientes para el análisis de los datos.

1. Descripción de las fases de investigación

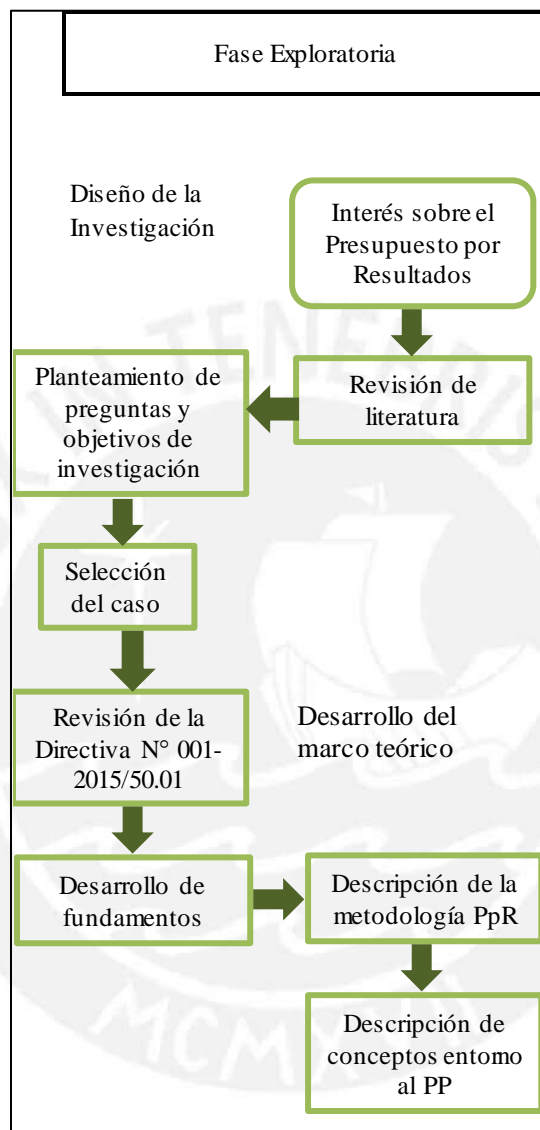
Para llevar a cabo la presente tesis, desde el planteamiento de la problemática hasta llegar a responder la pregunta de investigación y alcanzar el objetivo propuesto con el análisis del Programa Presupuestal caso de estudio, el trabajo de investigación se divide en tres fases.

La primera es la fase de exploración que tiene como primer paso el desarrollo del diseño de la investigación, por lo que se inicia con una idea e interés sobre el tema elegido, que es el Presupuesto por Resultados. Con ello, se realiza la búsqueda de información y bibliografía referente al PpR y temas relacionados como la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados, así como del objeto de estudio, los Programas Presupuestales. Una vez que se cuenta con información suficiente se procede a identificar el problema de investigación y plantear las preguntas y objetivos de investigación, junto a ello la selección del caso de estudio.

El siguiente paso en esta etapa es el desarrollo del marco teórico el cual se logró gracias a la revisión de la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 y documentos referentes al tema como “Presupuesto por Resultados: conceptos y líneas de acción”, “De las instituciones al ciudadano: la reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú” y “Guía metodológica para la programación presupuestaria Estratégica”, así también investigaciones como “Mejorando el diseño e implementación del Programa JUNTOS y JUNTOS en cifras 2005 – 2014” para ver lo correspondiente al programa caso de estudio. Esto permitió entender y elaborar los fundamentos teóricos necesarios que sustenta la investigación, describir la metodología para el desarrollo del

diseño de los PP y los conceptos más importantes entorno a éste. El proceso seguido en la fase de exploración se puede apreciar en la figura 21.

Figura 21: Fase de Exploración



En la segunda fase se lleva a cabo lo correspondiente a la recolección de la información, para lo cual se realiza como primer paso el desarrollo del método de investigación seleccionado: el estudio de caso. El segundo paso es la elección y desarrollo de los instrumentos de recolección de información y análisis del mismo. Para ello, se determina las necesidades de información correspondiente que se obtienen de los temas más importantes vistos en el marco teórico, tal y como se observa en la tabla 2.

Tabla 2: Matriz de levantamiento de información

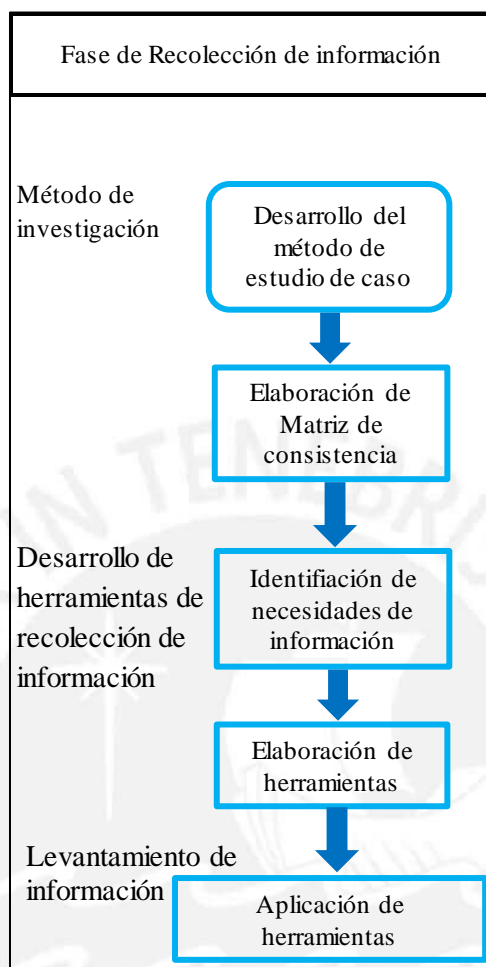
Temas	Fuentes de información		
	MEF	MIDIS	Especialistas
1. Presupuesto por Resultados			
1.1. Nueva Gestión Pública	Documento 1		
1.2. Gestión por Resultados	Documento 2		
1.3. Implementación del PpR	Documento 3		Entrevista 1
2. Diseño de Programas Presupuestales			
2.1. Fase de Diagnóstico	Directiva N 0001-2015/50.01		
2.2. Fase de Diseño			
3. Política social			
3.1. Política de Desarrollo e Inclusión Social		DS N° 008-2013-MIDIS	Entrevista 3
3.2. Estrategia Incluir para Crecer			
4. Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres-JUNTOS			
4.1. Fase de Diagnóstico	Anexo 2 del Programa JUNTOS		Entrevista 2
4.2. Fase de Diseño			
4.3. Procesos Operativos			Entrevista 2,3 y 4

En cuanto a las necesidades de información se desarrolla en base a los temas más importantes tratados en el marco teórico como son el Presupuesto por Resultados, Diseño de Programas Presupuestales, Política social y el Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres - JUNTOS. A partir de estos temas se identificó, a su vez, subtemas igual de importantes con la finalidad de especificar la información a ser obtenida. Es así que llegó a tomar en cuenta subtemas como la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados como parte del primer gran tema; las fases de Diagnóstico y Diseño como parte del segundo; la política social de Desarrollo e Inclusión Social como parte del tercero y; a las Fases de Diagnóstico y Diseño del programa caso de estudio como parte del último tema. Finalmente, se buscó a las fuentes más propicias para la obtención de la información y los instrumentos para el levantamiento del mismo.

En cuanto a las fuentes de información, se hicieron uso tanto de primarias como de secundarias. Con respecto a las fuentes primarias, las más importantes son los documentos sobre el Programa JUNTOS como el Anexo 2, directivas y normativas, así como lo obtenido con los especialistas a través de guías de entrevistas. Por el lado de las fuentes secundarias se tomaron en consideración las investigaciones sobre el PP0049, los Programas de Transferencias Condicionadas y el Presupuesto por Resultados.

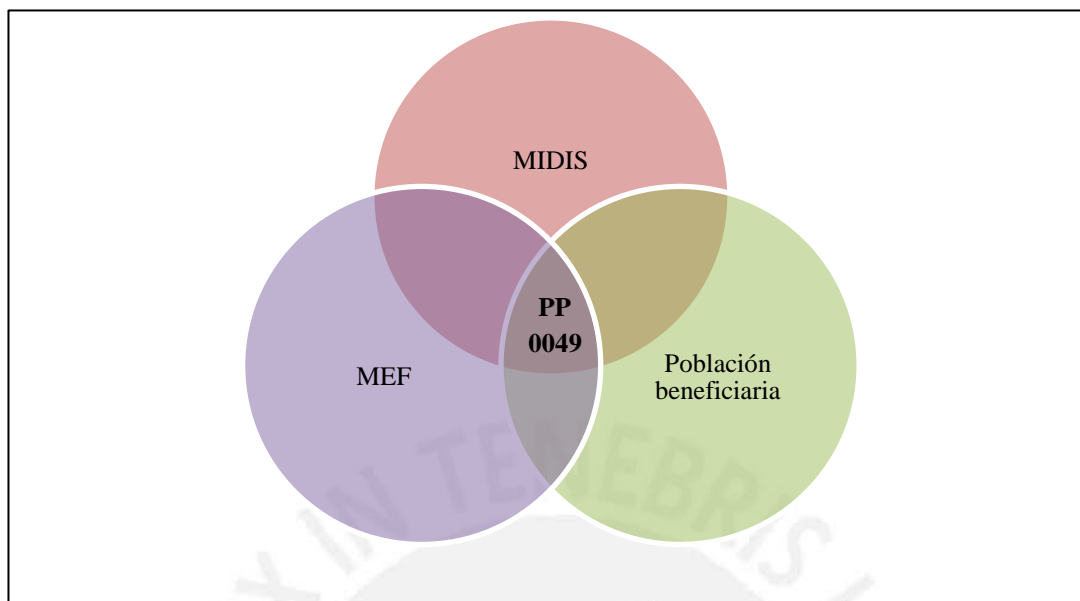
Una vez conocidas las fuentes se proceden a desarrollar los instrumentos para el levantamiento de información y a llevar a cabo la aplicación de las mismas. El procedimiento de la segunda fase de investigación se puede observar en la figura 22.

Figura 22: Fase de recolección de información



Cabe mencionar que en la Matriz de levantamiento de información se puede observar los instrumentos de levantamiento de información utilizados como las entrevistas realizadas a diversos especialistas con las guías de entrevistas (Ver Anexo D) y los documentos revisados mencionados para el desarrollo del marco teórico. Asimismo, con la tabla 2 se logra identificar a los principales actores u organizaciones beneficiados entorno al desarrollo de la investigación, el cual se aprecia mejor en la figura 23.

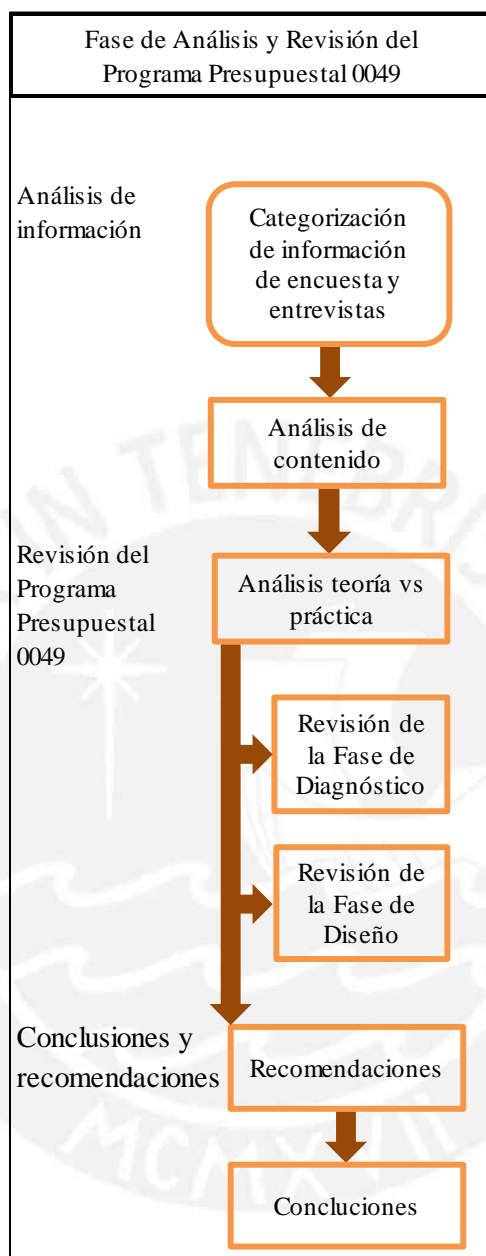
Figura 23: Actores beneficiados



En la figura anterior se puede apreciar como punto de encuentro o intersección al mismo Programa Presupuestal caso de estudio, el Programa JUNTOS, y a partir de él los actores u organizaciones que se benefician de una investigación como la llevada a cabo, como son el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas y la población beneficiaria. El primero es significativo debido a que es el sector encargado de la implementación del programa objeto de estudio y del diseño y revisión del mismo. El segundo, es el principal interesado en un adecuado diseño de acuerdo a los lineamientos del Presupuesto por Resultados. Por último, la población beneficiaria del programa es un actor importante ya que ante cualquier cambio en el diseño, o cualquier fase del programa, son los principales afectados.

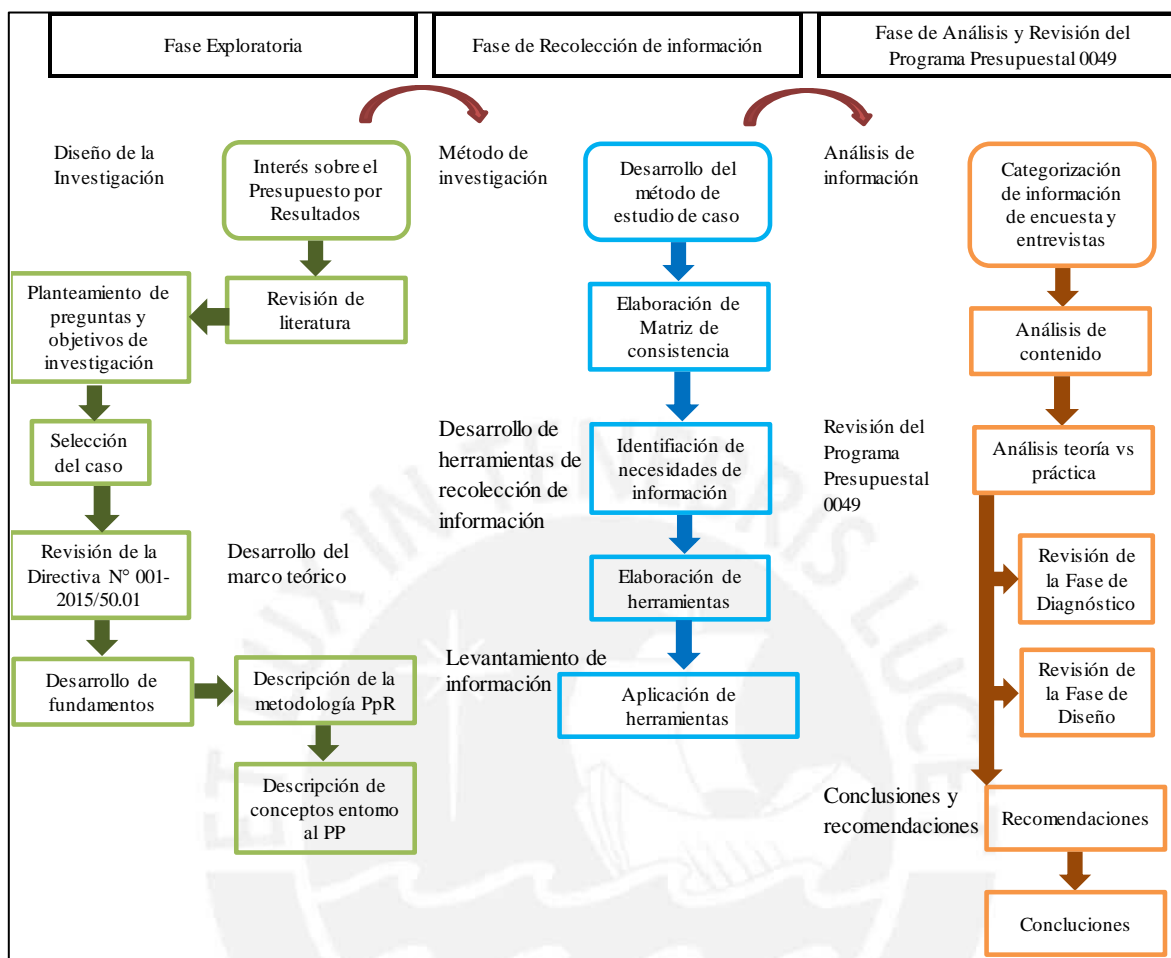
En la tercera y última fase correspondiente al análisis del Programa Presupuestal 0049, el primer paso es el análisis de la información en el que se lleva a cabo la categorización de los elementos a ser analizados y revisados y, posteriormente, el análisis de contenido respectivo. El segundo paso a seguir es la Revisión del diseño del PP 0049 que consiste en comprobar si lo dispuesto en la teoría con la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01 para el diseño de los Programas Presupuestales se cumple con lo desarrollado en el Anexo 2: Contenidos mínimos del Programa JUNTOS, en la Fase de Diagnóstico y Diseño. Por último, se realiza las recomendaciones y conclusiones respectivas. Todo este proceso se puede apreciar en la figura 24, que muestra cada uno de los pasos llevado a cabo en la fase de Análisis de la investigación.

Figura 24: Fase de Análisis del PP 0049



A modo de un resumen de lo dispuesto en las fases de investigación, se muestra la figura 25 en la que se puede apreciar el proceso completo llevado a cabo en la presente tesis.

Figura 25: Fases de investigación



Una vez vistas las fases, se procede a desarrollar lo relacionado al método de investigación y al desarrollo de las herramientas de recolección y análisis de información, ya que según la figura anterior, lo correspondiente al diseño de investigación y desarrollo del marco teórico ya se llevó a cabo en los primeros capítulos.

2. Método de investigación: Estudio de caso

Para hablar sobre el método de investigación escogido, primero se debe resaltar que el tipo de investigación empleado en el presente trabajo es la cualitativa, lo cual se desprende del objetivo del mismo que es el análisis del diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. La metodología cualitativa empleada en esta investigación se caracteriza principalmente por tratar de comprender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un fenómeno, y por utilizar información y técnicas de

recolección de datos cualitativos como palabras, textos, discursos, gráficos, etc. (Mejía, 2004 citado en Castro, 2010). Con respecto a la primera característica, ésta guarda relación con el objetivo mismo de la investigación ya que al analizar y revisar cada uno de los elementos se busca una mayor comprensión del diseño del programa caso de estudio para posteriormente llevar a cabo una revisión bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados. En cuanto a la segunda característica, esta tesis se basa en el análisis de documentos y recolección de información de especialistas por lo que se hará uso de información puramente cualitativa.

Otro aspecto a resaltar relacionado al objetivo planteado y al método de investigación propuesto es el alcance de la investigación que se muestra como descriptiva y exploratoria. Esto, tomando en cuenta lo mencionado por Martínez (2006), quien afirma que en cuanto a su propósito, una investigación realizada bajo el método de estudio de caso puede ser descriptiva si lo que se pretende es identificar y describir los factores o elementos que influyen en el fenómeno estudiado; y exploratoria si se busca conseguir un acercamiento entre las teorías inscritas en el marco teórico y la realidad objeto de estudio. En cuanto a lo descriptivo, la presente investigación lleva a cabo un resumen de los elementos pertenecientes a las dos fases del diseño, mientras que por el lado del alcance exploratorio, se busca comparar la teoría con el diseño realizado a través de la revisión del mismo bajo la metodología desarrollada por la DGPP.

En relación con el alcance de la investigación, uno de los motivos por el cual se eligió el método de estudio de caso es porque ayuda a lograr distintos objetivos como hacer una descripción, brindar explicaciones o interpretaciones sobre el fenómeno investigado, explorar sus características y funcionamiento o realizar una evaluación (Merriam, 1988; Yin, 1994 citado en Castro, 2010). Por otro lado, para seleccionar este método se debe tomar en cuenta tres condiciones, siendo la primera, el tipo de pregunta de investigación que se busca responder; la segunda, el control que tiene el investigador sobre los acontecimientos que estudia y; la tercera, si el asunto es un tema contemporáneo (Yacuzzi, 2005), las cuales se observan que cumplen en la presente investigación.

Para poder realizar la descripción, explicación e interpretación del fenómeno investigado, y así lograr alcanzar los objetivos planteados en el estudio, cabe señalar que la presente tesis recoge información y basa su análisis fundamentalmente del documento Anexo 2: Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal desarrollado por el Programa JUNTOS. En ese sentido, esta investigación, según sus fuentes, es principalmente documental, ya que la información recolectada y analizada proviene de dicho documento. Sin embargo, cabe mencionar que cuenta también con

información proveniente de fuentes directas como entrevistas a especialistas, la cual se trata a detalle en el siguiente punto de este capítulo.

En cuanto al tipo de pregunta, el estudio de caso es adecuado para aquellas interrogantes del tipo cómo o por qué, debido a que estas interrogantes son más explicativas y permiten desarrollar fácilmente este método de investigación. Esto es adecuado para esta investigación, dada la pregunta planteada: ¿Cómo se encuentra desarrollado el diseño en la Fase de Diagnóstico y la Fase de Diseño, ambas partes del diseño mismo, del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados? Respecto al control que tiene el investigador, en la presente tesis no se cuenta con ningún tipo de manejo sobre lo que es el objeto de estudio y tampoco sobre el tema específico que es el diseño. En relación a si es un tema contemporáneo, se puede afirmar que sí debido a que el programa caso de estudio se viene desarrollando dentro del marco del Presupuesto por Resultados y de las políticas sociales descrito en el primer capítulo.

Sobre lo último en mención, Yin (1994) considera al estudio de caso apropiado para temas que se consideran prácticamente nuevos, ya que en su opinión este método cuenta con características como examinar e indagar sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real, que las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son evidentes, utilizar múltiples fuentes de datos y puede estudiarse un caso único como varios casos. Por su parte, Chetty (1996 citado en Martínez, 2006) define al estudio de caso como un método riguroso que es adecuado para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren las cosas, permite estudiar un determinado tema, permite explorar en forma más profunda y permite obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, permite estudiar el fenómeno de diversas perspectivas y no solo desde una variable, entre otras. Estas formas de considerar el estudio de caso como método de investigación hace notar que la aplicación de éste es el adecuado para el presente trabajo ya que, es un tema poco revisado y con poca literatura como se mencionó y además porque se busca analizar, revisar y con ello mejorar el diseño del Programa Presupuestal caso de estudio considerando los lineamientos del Presupuesto por Resultados.

Otro punto a tomar en cuenta en el estudio de caso es el diseño del mismo. Para esto, Yin (1994) propuso una forma de desarrollar el diseño de este método a través de cinco componentes que son las preguntas de investigación, las proposiciones teóricas, la unidad de análisis, la vinculación lógica de los datos a las proposiciones y los criterios para la interpretación de datos. Tomando en cuenta estos componentes y las fases de investigación propuestas en la figura 25, se

puede observar que los tres primeros componentes se encuentran en la primera etapa de investigación que está relacionado al diseño del mismo, mientras que las otras dos se llevan a cabo en la tercera fase ya que tiene que ver con el análisis del caso de estudio.

Cabe señalar algunos aspectos importantes mencionados en el diseño del estudio de caso. El primero tiene que ver con la unidad de análisis o tipo de estudio de caso seleccionado. En cuanto a la tipología del estudio de caso, estos se clasifican por su finalidad y por el número de casos. En cuanto a su finalidad, Stake (1999) señala que existe estudios de casos de tipo intrínseco, instrumental y colectivo, caracterizándose el primero por ser no necesariamente elegido sino por su interés mismo; el segundo, se caracteriza por comprender sobre un determinado tema o asunto a través del caso y; el tercero, se caracteriza por emplear un conjunto de casos. En cuanto al número de casos, Yin (1994) los divide en simples y múltiples estableciendo una tipología de cuatro tipos según el número de casos y los distintos niveles de análisis. Es decir, tanto los casos simples o múltiples pueden ser analizados desde una unidad o desde una principal y otras subunidades.

Dicho los tipos de estudio de caso, según la finalidad la presente investigación es un estudio de caso instrumental debido a que se busca con el análisis la mejora del programación del Programa Presupuestal, mientras que según el número el presente trabajo es un estudio de caso simple con dimensión holística, ya que, se analiza y revisa todo el programa objeto de estudio desde el diseño bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados.

El otro punto a resaltar está relacionado con el análisis a realizarse en la presente investigación. Para ello, se debe tomar en cuenta que, como se señaló al principio, esta tesis es de tipo cualitativo lo que involucra recolección de datos de este tipo haciendo del análisis de datos el paso más crítico de esta investigación. Asimismo, al ser un trabajo con metodología cualitativa, quiere decir que se aplicará un análisis inductivo como el propuesto por Shaw (1999 citado en Martínez, 2006), quien considera entre otras cosas un primer análisis en el sitio, la transcripción de datos recolectados, foco de análisis que consiste en la comparación constante de los temas que surgen y codificación de la información, el análisis profundo de la información que consiste en la comparación sustantiva de los encuentros con los conceptos establecidos en la literatura, presentación del análisis al grupo de investigadores para obtener un consenso en el análisis y, por último, la elaboración del reporte final o tesis.

Figura 26: Análisis inductivo



Adaptado de: Shaw (1999 citado en Martínez, 2006)

Tomando en cuenta lo descrito, la figura 26 muestra el proceso de análisis seguido en la presente investigación tomando como referencia el análisis inductivo propuesto por Shaw (1999 citado en Martínez, 2006). Según el gráfico, primero se obtendrá información que consiste en llevar a cabo la aplicación de los instrumentos de recojo de datos; luego, según lo propuesto por el BID (2011) codificar dicha información en conceptos claves a través del análisis de contenido que no es otra cosa que revisar, categorizar la información y buscar identificar patrones; y, finalmente, realizar la comparación entre lo señalado en el marco teórico respecto al diseño del Programa Presupuestal y lo encontrado en el Anexo 2.

3. Herramientas para la recolección y análisis de información

Como se pudo apreciar en el punto anterior, específicamente en la descripción de la Fase de Recolección de información y con ello en la Matriz de Levantamiento de información, se cuenta con una idea clara de las técnicas e instrumentos a utilizar en la investigación. Yin (1994) recomienda el uso de múltiples fuentes de datos y el cumplimiento del principio de triangulación para garantizar la validez interna del trabajo, lo que permitirá verificar si los datos obtenidos de las diferentes fuentes tienen relación entre sí. Esto quiere decir que para realizar la investigación se debe hacer uso de fuentes como entrevistas, documentos públicos o privados, grupos focales, etc.

Antes de conocer las herramientas necesarias, cabe mencionar lo relacionado a la información pertinente para el desarrollo de la investigación. Para esto, se debe recordar que las preguntas de investigación guardan relación sobre las deficiencias en el diseño, esto es en la fase de Diagnóstico y en la fase de Diseño por lo que las necesidades de información apuntan a conocer cuáles son esas deficiencias en cada uno de los elementos de las fases que componen el diseño del Programa Presupuestal 0049. Asimismo, de manera más general, conocer lo referente al programa caso de estudio entorno a las propuestas de mejoras posibles a ser implementadas para su adecuada programación bajo los lineamientos del marco metodológico desarrollado por el MEF.

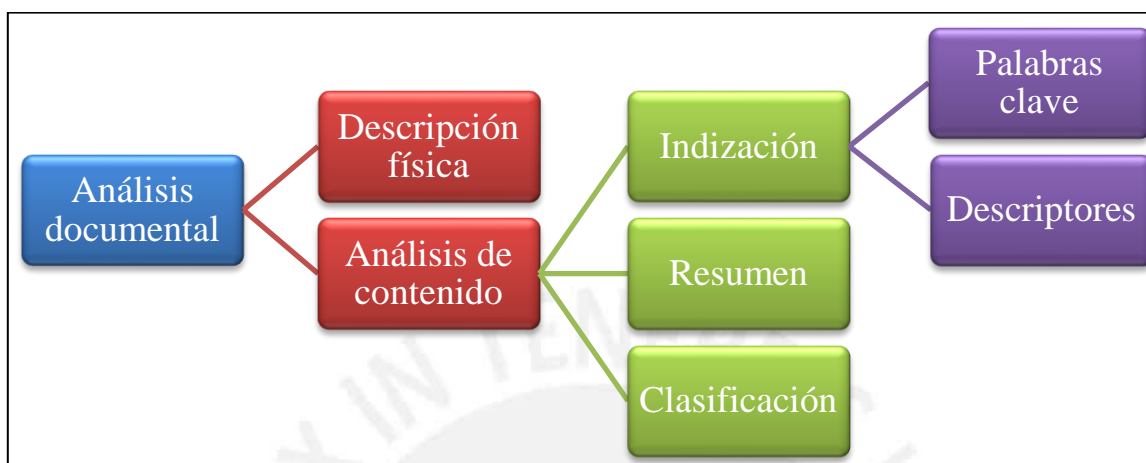
Asimismo, otro punto a considerar para tratar sobre las herramientas de recolección y análisis de información es sobre el Análisis documental llevado a cabo en investigaciones principalmente de tipo documental, ya que los datos obtenidos provienen de fuentes bibliográficas, es decir, documentos y todo tipo de textos como informes, reportes, libros, entre otros. Esta técnica se presenta como un medio para obtener información, tal y como lo señala Rubio (2005, p. 1), como “un trabajo mediante el cual por un proceso intelectual extraemos nociones del documento para representarlo y facilitar el acceso a los originales”. Es decir, para Rubio (2005) el análisis documental abarca desde la identificación externa o descripción física del documento hasta la descripción conceptual de su contenido llevado a cabo a través de la indización como palabras clave o descriptores.

Otra forma de describir el análisis documental, que guarda relación con la anterior, es viéndolo como un conjunto de operaciones que nos llevan a representar un documento y su contenido de una forma distinta a la original, con la finalidad de facilitar su recuperación y poder identificarlo. Asimismo, es una operación intelectual que da lugar a un subproducto que actúa como instrumento de búsqueda obligado entre el documento original y quien solicita la información (Castillo, 2005). En cuanto a lo intelectual se refiere a que se debe realizar un proceso de interpretación y análisis de la información del documento y luego resumirlos. Para Castillo, la finalidad del análisis documental es “la transformación de los documentos originales en otros secundarios, instrumentos de trabajo, identificativos de los primeros y gracias a los cuales se hace posible tanto la recuperación de éstos como su difusión” (Castillo, 2005, p. 2).

En la misma línea y con una descripción más elaborada, Adréu (2000) define al análisis documental como la operación, o conjunto de operaciones, tendentes a representar el contenido de un documento bajo una forma distinta a la suya con el fin de facilitar su consulta o localización en un estudio ulterior. Así, este tipo de análisis actúa fundamentalmente sobre documentos y tiene

como objetivo la representación condensada de la información para su almacenamiento y consulta posterior.

Figura 27: Análisis documental



Fuente: (Castillo, 2005)

Estas descripciones del análisis documental hacen notar que se encuentra constituida principalmente por la descripción física y el análisis de contenido, el cual a su vez se divide en indización, resumen y clasificación, tal y como se observa en la figura 27.

En cuanto a las partes que componen el análisis documental, la descripción física hace referencia a la descripción bibliográfica del documento, es decir, es el proceso de descripción externa del documento que permite la identificación del mismo. El análisis de contenido está relacionado más con el análisis interno del documento, el cual será visto como parte de la técnica de análisis de la información (Castillo, 2005). Conocido esto, se puede tratar las técnicas de recolección y análisis de información presentes en el Análisis Documental.

3.1. Técnicas de recolección de información

Tomando en cuenta lo anterior, al ser una investigación con enfoque cualitativo, las técnicas de recolección de información a utilizar son fundamentalmente cualitativas siendo la primera de ellas resumen. La segunda herramienta utilizada es la entrevista, la cual ha sido considerada para una mayor profundidad sobre la información necesaria para responder las preguntas de investigación.

3.1.1. Resumen

Esta técnica se refiere a la representación abreviada del contenido de un determinado documento. Para ello, existen distintos tipos de resumen como el indicativo o descriptivo, el informativo o analítico y el selectivo. El primero indica el tipo de documento, los temas tratados y cómo se tratan y se utilizan para resumir estudios generales y monografías. El segundo facilita la máxima información cualitativa y cuantitativa posible y es utilizada para describir trabajos experimentales. El tercero representa solo aquellas partes del texto que parecen esenciales para una categoría de usuarios (Castillo, 2005).

El objetivo del resumen como se puede observar es informar al lector sobre el contenido preciso del documento brindando elementos significativos sobre la conveniencia de consultar el original. Asimismo, es utilizable para la recuperación automatizada y sirve para aquellas personas con un interés mínimo sobre el tema (Castillo, 2005).

En el caso del presente estudio, el resumen se lleva a cabo por medio del análisis del documento llamado Anexo 2: Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal, elaborado por el equipo técnico del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS (Ver Anexo E). Como se pudo observar anteriormente en el marco teórico en dicho documento, que se desprende de la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01, se pueden encontrar los elementos críticos para el diseño del programa en la fase de diagnóstico y fase de diseño. Gracias a ello, se lleva a cabo el desarrollo del capítulo 4, sección en el que se describe el programa caso de estudio considerando la información más resaltante del PP 0049 referidas a la fase de diagnóstico y la fase de diseño, así como de sus respectivos elementos que forman parte de ellos, que a su vez vienen a ser las categorías a ser revisadas bajo el marco metodológico del Presupuesto por Resultados.

3.1.2. Entrevista

Otra técnica utilizada de forma complementaria fue la entrevista a profundidad la cual es considerada una técnica de recolección de datos basado en el intercambio de opiniones, ideas o puntos de vista a través del dialogo o conversación, entre el entrevistador y entrevistado, con la finalidad de conseguir información suministrada por este último (Becerra, 2012). Para Kerlinger (1985, citado en Pérez, 2009) es una confrontación interpersonal, en la que una persona formula a

otra una serie de preguntas con la finalidad de conseguir contestaciones relacionadas al problema de investigación.

Esta técnica puede ser de distintos tipos, según Grinnell y Unrau (2007 citado en Hernández, Fernández, & Baptista, 2010) existen entrevistas estructuradas, semiestructurada o no estructurada y abiertas. La entrevista estructurada se caracteriza por contar con una guía de preguntas y temas determinados previamente que serán consultados al entrevistado. La entrevista semiestructurada (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010) se basa en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador puede introducir preguntas adicionales para obtener información más precisa acerca del tema o problema de investigación. Las entrevistas abiertas se basan, por su parte, en una guía general de contenido y el entrevistador tiene toda la libertad para manejarla.

Según lo visto en los tipos de entrevistas, en el estudio se ha llevado a cabo entrevistas de tipo abierta. La primera se hizo a una especialista en tema de presupuesto con el fin de contar con una mejor idea sobre la problemática de estudio. La entrevista N° 2 se hizo a un especialista en el diseño de Programas Presupuestales que fue el encargado de realizar la revisión de Programas Presupuestales para el MEF, por lo que su punto de vista es importante para el análisis y validación de lo encontrado con la revisión documental. Por último, la entrevista N° 3 se llevó a cabo a dos especialistas en tema de Política social con el fin de validar el análisis en lo referente al proceso operativo del programa y para proponer recomendaciones en el diseño del Programa JUNTOS. La lista de entrevistados se puede apreciar en la tabla 3, mientras que la sistematización de los mismos reflejados en la Matriz de entrevistas y los consentimientos de la información brindada se pueden encontrar en el Anexo F y Anexo G, respectivamente.

Tabla 3: Lista de entrevista

Entrevistado	Cargo / Especialista	Tema / finalidad	Instrumento
Néride Sotomarino	Presupuesto	PpR y PNMGP	Entrevista 1
Mario Figallo	Gerente de Políticas Públicas	Diseño del PP 0049	Entrevista 2
Carolina Trivelli	Ex ministra del MIDIS	Política social	Entrevista 3
Carlos Aramburú	Programas sociales	Política social y Programa JUNTOS	Entrevista 3

Asimismo, cabe resaltar que para la elección de los entrevistados, basado en el mapeo de actores, se realizó la técnica de muestreo denominado bola de nieve o muestras en cadena o por redes. Esto debido a que luego de la identificación de los participantes claves al que se le pide algún otro contacto que también pueda ser entrevistado y quien brinda mayor información sobre el tema y problema de investigación y luego de ello se agrega a la muestra que han sido tomados en cuenta.

3.2. Herramientas de análisis de información

Vistas las herramientas de recolección de información queda mostrar lo respectivo en cuanto al análisis del mismo, es decir, presentar la herramienta utilizada para el análisis de la información. Para ello, se revisa el análisis de contenido que es propicio para el análisis documental previo, llevado a cabo en la recolección de información y que, además, forma parte de ella.

3.2.1. Análisis de contenido

Como se pudo observar de lo tratado sobre el análisis documental, el análisis de contenido es un proceso dentro del primero que consiste en tratar el contenido del texto (Castillo, 2005). Para ello, esta técnica implica identificar y representar el contenido del documento tratado a través de la indización y el resumen. La indización según Rubio (2005) consiste en extraer una serie de conceptos relacionados a temas vistos en el texto que sirven como referentes para su análisis, mientras que el resumen es la representación abreviada, precisa y objetiva del documento tratado.

Una descripción más precisa de la indización es que significa construir índices y seleccionar términos para representar el contenido o temas tratados en el documento (Castillo, 2005). En otras palabras, supone caracterizar y representar el contenido del texto a través de términos adecuados con la finalidad de permitir el almacenamiento y posterior recuperación de la información. Cabe señalar que existen dos formas de realizar la indización, por medio de palabras claves o por descriptores. El primero son términos elegidos por el indizador para designar los diferentes aspectos temáticos que pueden obtenerse por extracción del mismo documento o por asignación del propio investigador. Los descriptores según Rubio (2005, p. 7) son “términos normalizados, formalizados y homologados en un lenguaje documental (tesauro) y empleados para representar sin ambigüedad los conceptos tratados en los documentos”. Por último, según el autor mencionado (2005) un aspecto significativo que cabe señalar son los principales factores que afectan a una adecuada indización, los cuales son la especificidad, exhaustividad, pertinencia y coherencia.

En cuanto al resumen, es la representación abreviada del contenido de un texto sin ser interpretado o analizado, existen tres tipos de resúmenes más conocidos que son el indicativo o descriptivo, informativo o analítico y el selectivo. El primero indica el tipo de documento, principales temas tratados y cómo se tratan. El segundo, facilita la máxima información posible contenida en el documento. El tercero, refleja solo las partes del texto que parecen significativas para un determinado tipo de usuario (Castillo, 2005). Respecto a la clasificación, ésta se entiende

como el proceso mediante el cual el documento es identificado y ordenado por clases, definidas según el contenido del texto (Castillo, 2005).

Para la implementación de esta técnica de análisis en la investigación, se lleva a cabo los dos primeros procesos establecidos en el gráfico 27 y detallados en su momento. En primer lugar, se realiza la indización que en la tesis consiste en tomar los puntos referentes concernientes a los elementos de las fases de Diseño y Diagnóstico del Anexo 2: Contenidos mínimos del Programa Presupuestal, tratados y vistos en el marco teórico. De esta lista de conceptos vistos en el capítulo 2, se desprende la información, contenido o característica más significativa de cada elemento que será interpretado, analizado y revisado según los lineamientos de la directiva y posteriormente mencionados en las tablas de análisis correspondientes.

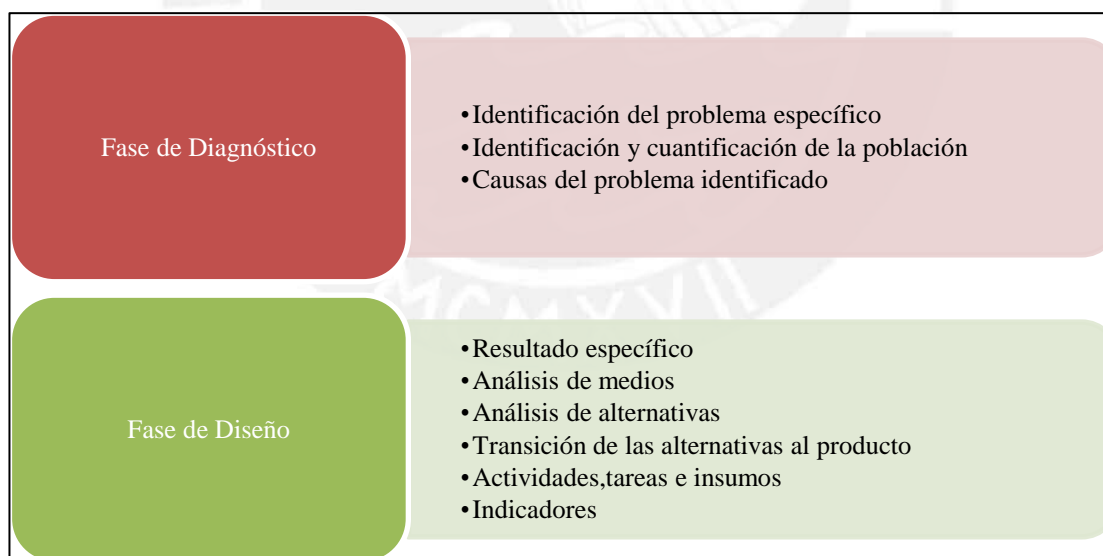
Cabe señalar que en dichas tablas la valoración del análisis de los aspectos más importantes de cada elemento de las fases de diagnóstico y diseño se hace a través de checks o aspas según cumplan o no con los aspectos establecidos según la directiva. Con esto, es preciso resaltar que el análisis de contenido de la revisión documental realizado tiene un peso de 1. Por otro lado, las entrevistas llevadas a cabo tienen un peso de 2, ya que son las opiniones y validaciones de especialistas en el tema tales como la ex ministra de Desarrollo e Inclusión Social especialista en temas de pobreza, políticas sociales y desarrollo rural; el ex director ejecutivo del CIES y consultor en programas y políticas sociales del PNUD especialista en políticas sociales y evaluación de programas; y un ex funcionario del estado especialista en evaluación de programas.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – JUNTOS

En este capítulo se lleva a cabo el análisis del programa caso de estudio, para lo cual se realiza el análisis de contenido descrito en el capítulo anterior, proveniente fundamentalmente del análisis documental que es complementado por las entrevistas realizadas referentes a las deficiencias de las fases del diseño del PP 0049. Para ello, se procede a describir brevemente cada uno de los elementos pertenecientes a las Fases de Diseño y Diagnóstico a modo de introducción según la indización obtenida del Anexo 2 de la directiva desarrollada por el MEF. El resumen tiene como finalidad mostrar la información más significativa de los elementos y las falencias presentes en el documento y la indización, el categorizar y ordenar la información a analizar y revisar

El desarrollo del presente capítulo sigue la indización propuesta en la figura 28, la cual se desprende de la estructura correspondiente al Anexo 2 basado en la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01, tal y como fue mencionado en la metodología de investigación.

Figura 28: Fases y elementos analizados y revisados en el marco del Presupuesto por Resultados



1. Fase de Diagnóstico

Tal y como se pudo observar en la figura 28, en esta fase de diagnóstico se observa lo relacionado a la situación problemática identificada por el Programa Presupuestal 0049, los atributos de gravedad, relevancia y persistencia o lo que, según el PPE, sería los Modelo Conceptual y Explicativo.

1.1. Problema Específico

En este elemento se procede a describir lo relacionado al Problema Específico, el cual está compuesto por la denominación que brinda el PP 0049 al problema que busca hacer frente, así como la mención de las competencias de las entidades que abordan dicho problema y los datos estadísticos o cuantitativos que respaldan el problema identificado.

1.1.1. Resumen del Problema Específico: adecuada determinación del enunciado y competencias pero información desactualizada

El Programa Presupuestal 0049 (JUNTOS, 2014, p. 10) señala como Problema Específico el “limitado acceso de hogares en situación de pobreza, con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, principalmente de zonas rurales, a servicios de salud-nutrición y educación”.

Para hacer frente a dicha problemática, el Programa JUNTOS cuenta con ciertas competencias relacionadas a las funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que es el organismo rector de las políticas nacionales en el tema de desarrollo social, superación de la pobreza, inclusión y equidad y en protección social de poblaciones vulnerables. Estas competencias tienen que ver con ejecutar transferencias directas a favor de los hogares en situación de pobreza, dando mayor importancia a los hogares rurales a nivel nacional; la focalización de hogares y; facilitar a los hogares el acceso a los servicios de educación, salud y nutrición gracias a su participación y compromiso voluntario. De estas competencias, la primera es considerada exclusiva, la segunda es compartida con el Sistema Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH), mientras que la tercera es compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Así también, el programa solo tiene rectoría en la primera competencia, mientras que en la segunda la tiene el MIDIS y en la tercera el MINEDU y el MINSA, tal y como se puede observar en la tabla 4.

Tabla 4: Competencias del Programa JUNTOS

Competencias del Programa JUNTOS	Exclusivas / Compartidas	Indicar rectoría
Ejecutar transferencias directas en beneficio de los hogares en condición de pobreza, priorizando progresivamente su intervención en los hogares rurales a nivel nacional	Exclusiva	JUNTOS
Focalización de hogares (evaluación socioeconómica de los hogares en condición de pobreza)	Compartida con el SISOH	MIDIS
Facilitar a los hogares con su participación y compromiso voluntario, el acceso a los servicios de salud, nutrición y educación	Compartida con GR y GL	MINSA, MINEDU

Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 10)

Con respecto a los datos estadísticos o cuantitativos utilizados para caracterizar el Problema Específico resaltan tres aspectos, los datos en educación, salud e identidad. En el caso de educación se brinda información relevante sobre indicadores como la tasa neta de matrícula, acceso a los servicios de educación, tasa de supervivencia, entre otros. En cuanto a los datos sobre salud destacan lo relacionado al CRED, DCI, madres gestantes que recibieron atención, entre otros, los cuales se pueden apreciar en el documento desarrollado por el Programa (JUNTOS, 2014). Por último, con respecto a identidad resaltan los indicadores sobre las niñas y niños que no cuentan con documento de identidad o que no están inscritas en la municipalidad.

1.1.2. Análisis del Problema específico

a. Denominación del Problema Específico

Según lo descrito en este elemento, se pudo observar que la denominación realizada por el Programa JUNTOS considera lo planteado por la directiva. Esto es identifica como aspectos o características importantes del elemento, se considera como brecha o necesidad que tiene la población objetivo, se expresa como condición negativa que es posible cuantificar y no ser un problema de gestión de la entidad. Todos estos aspectos son tomados en cuenta ya que se considera como una brecha o problema el limitado acceso a los servicios de educación, salud y nutrición, el cual cumple con la condición de expresarse como una condición negativa que ha sido cuantificada con los datos provistos en el documento y, además, este problema no guarda relación alguna con una deficiencia de gestión o de procesos del mismo programa.

En la misma línea de lo señalado en el análisis documental, Figallo (comunicación personal, 7 de Julio del 2016) menciona que el Problema Específico no guarda mayores observaciones en cuanto al enunciado, salvo lo puesto en el punto correspondiente a datos estadísticos, los cuales

deben actualizarse, con lo cual el especialista considera de esta manera que cumple con lo expuesto en la directiva respectiva.

b. Competencias del programa

Con respecto a las competencias de la entidad para abordar el problema mostrados en la tabla 4, la directiva establece que éstas se determinan y desprenden de la Ley Orgánica de la entidad. Tomando en cuenta esto, se pudo observar que las competencias se desprenden de la finalidad del PP 0049 establecida en su normativa de creación DS N° 03 –2005–PCM modificada por el DS N° 012-2012-MIDIS la cual señala que el Programa JUNTOS tiene por objetivo “ejecutar transferencias directas en beneficio de los hogares en condición de pobreza, priorizando progresivamente su intervención en los hogares rurales a nivel nacional...” (DS N° 012-2012-MIDIS), por lo que se considera que las competencias están establecidas de forma adecuada.

Cabe resaltar que entre las competencias planteadas la referida a la focalización de hogares se encuentra relacionada a la priorización progresiva en la intervención del programa, para lo cual hace uso de la información brindada por el SISFOH que es una entidad distinta al programa pero que pertenece al MIDIS. Por otro lado, hay una observación con la competencia referida a la facilitación del acceso a los servicios de salud y educación debido a que se considera compartida con los Gobiernos Regionales y Locales pero esto no concuerda con lo plasmado en la rectoría, en la que se señala al MINSA y MINEDU.

c. Datos estadísticos o cuantificación sobre el problema identificado

En cuanto a los datos estadísticos o cuantitativos referentes al punto 2.1.3 del Anexo 2, utilizados para sustentar dicha problemática, se debe resaltar que se encuentran desactualizados, lo que se puede observar en el uso de estadísticas hasta el año 2012 o 2011 cuando trata sobre indicadores en el sector educación y salud. En ese sentido, lo más adecuado sería actualizar continuamente estos datos estadísticos obtenidos de fuentes como del INEI así como de los sectores correspondientes como la de ESCALE en educación. Esto con la finalidad de determinar o proyectar mejor los servicios que serán brindados por el Programa Presupuestal caso de estudio, es decir, los referidos a las atenciones tanto en salud como en educación.

Al igual que lo señalado con el análisis documental, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona que en este aspecto existen problemas serios ya que la mayoría de datos

estadísticos no están actualizados. Además, señala que no hay estudios que brinden líneas de base para la problemática que busca hacer frente el Programa Presupuestal 0049: Programa JUNTOS.

El resumen del análisis y la revisión del Problema Específico según la metodología desarrollada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el análisis de contenido llevado a cabo se puede observar en la tabla 5.

Tabla 5: Análisis del Problema Específico

Problema Específico		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Enunciado del Problema Específico		
• Se define como una brecha de atención o necesidad de una población	✓	✓
• Debe ser expresado como condición negativa en la población	✓	✓
• Debe ser cuantificable en términos de su magnitud, temporalidad, grupo poblacional, ámbito	✓	✓
• No es considerado problemas de gestión o proceso de la entidad	✓	✓
Competencias de la entidad		
• Determinados según su Ley Orgánica	✗	✗
Datos estadísticos		
• Datos históricos sobre el Problema Específico	✓	✓
• Deben reflejar la brecha o necesidad de la población	✓	✓

De la tabla anterior se puede observar que no hubo inconvenientes con la determinación del enunciado del Problema Específico ya que como señaló el especialista Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) “no hay mayor problema... efectivamente está claro y específico”. Del mismo modo, los datos estadísticos señalan convenientemente la brecha que el programa busca cerrar por lo que estos puntos son valorados positivamente. Sin embargo, con respecto a las competencias, debido a que se ha tomado en cuenta uno que no corresponde y a la equivocación en la designación de la tercera competencia, se valoriza de forma negativa.

1.2. Identificación y cuantificación de la población

La descripción y análisis de este elemento considera la Población potencial, la Cuantificación de la población potencial, los Criterios de focalización, la Población objetivo y los Atributos de la población objetivo.

1.2.1. Resumen de la Identificación y cuantificación de la población: determinación de la población potencial y objetiva en base a datos desactualizados

La población potencial definida por el Programa JUNTOS son los hogares que cuentan con una gestante, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años de edad en situación, a nivel nacional. En cuanto a la cuantificación de la población potencial, esta se ha estimado para el año 2015 en 2'061,090 hogares con las características señaladas anteriormente y para el año 2016 y 2017 la cantidad de 2'110,326 y 2'161,149, respectivamente (Ver tabla 6). Cabe mencionar que para la determinación de la población potencial y su proyección se consideró los datos de los Censos de Población y Vivienda de 1993 y 2007, los cuales sirvieron para estimar las tasas promedio anual de crecimiento de los hogares urbanos y rurales.

Tabla 6: Población potencial – total de hogares pobres con niños de 0 a 19 años y/o gestantes proyectados para el 2015 – 2017, según departamentos

Departamento	2015	2016	2017
Amazonas	46,662	47,658	48,683
Ancash	68,878	69,958	71,064
Apurímac	64,109	65,737	66,685
Arequipa	59,214	60,989	62,824
Ayacucho	85,002	87,339	89,760
Cajamarca	170,134	173,439	176,828
Callao	31,749	32,830	33,900
Cusco	131,075	133,519	136,035
Huancavelica	71,493	72,756	74,049
Huánuco	102,409	104,464	106,567
Ica	18,735	19,291	19,865
Junín	85,021	86,855	88,729
La Libertad	144,973	148,635	152,413
Lambayeque	62,242	62,910	63,694
Lima	347,589	357,688	368,089
Loreto	95,485	98,118	100,839
Madre de dios	3,934	4,163	4,407
Moquegua	6,590	6,789	6,994
Pasco	33,940	34,738	35,557
Piura	150,193	153,769	157,435
Puno	160,655	163,934	167,317
San Martín	71,960	74,260	76,636
Tacna	11,486	11,910	12,350
Tumbes	10,660	11,029	11,411
Ucayali	26,858	27,914	29,019
Total	2'061,090	2'110,326	2'161,149

Fuente: JUNTOS (2014, p. 33)

Un aspecto clave dentro de la identificación de la población son los criterios de focalización utilizados, los cuales son dos y se llevan a cabo de manera secuencial. El primero es la focalización geográfica, la cual determina si el programa objeto de estudio interviene o no en un determinado distrito tomando en cuenta a su vez un criterio socioeconómico que considera aquellos distritos con tasas de pobreza iguales o superiores al 40% de su población, otro criterio categórico priorizando la ruralidad y, otros criterios de priorización asociados al objetivo del programa y lineamientos del MIDIS. El otro criterio es la focalización de hogares llevado a cabo por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) el cual comprende la evaluación socioeconómica de hogares en la que se aplican los criterios de elegibilidad. Uno de estos criterios es el socioeconómico en la cual los hogares se clasifican como pobre o pobre extremo según el corte definido por el algoritmo. El otro criterio es el de elegibilidad categórica que supone que el hogar debe contar con al menos un miembro hasta los 19 años o una gestante y vivir habitualmente en el distrito por más de 6 meses hasta la adscripción del programa (JUNTOS, 2014).

El siguiente punto es la población objetivo, que se obtiene aplicando la focalización descrita anteriormente y es definido por el Programa JUNTOS como los “hogares en condición de pobreza que cuentan con una gestante, niños, adolescentes u jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza prioritariamente en de las zonas rurales, que cumplen con los criterios de focalización” (2014, p. 35). Según los criterios establecidos, se estima que la población objetivo para el año 2015 es de 1'189,761 y para el año 2016 y 2017 serán de 1'213,424 y 1'237,842, respectivamente (Ver tabla 7).

Tabla 7: Población objetivo: distribución de hogares a atender en el año 2015-2017, según departamentos

Departamento	2015	2016	2017
Amazonas	42,132	42,995	43,884
Ancash	31,081	31,443	31,814
Apurímac	63,364	64,605	65,892
Arequipa	10,659	10,916	11,182
Ayacucho	72,612	74,482	76,417
Cajamarca	140,236	142,688	145,197
Callao	0	0	0
Cusco	100,130	101,687	103,288
Huancavelica	71,065	72,322	73,608
Huánuco	85,427	87,001	88,609
Ica	321	325	329
Junín	33,039	33,735	34,446
La Libertad	107,305	109,703	112,175
Lambayeque	20,319	20,057	19,865

Departamento	2015	2016	2017
Lima	3,823	3,897	3,973
Loreto	77,418	79,401	81,450
Madre de dios	0	0	0
Moquegua	1,224	1,257	1,290
Pasco	28,942	29,607	30,288
Piura	99,568	101,727	103,937
Puno	146,412	149,225	152,126
San Martín	46,746	48,200	49,700
Tacna	1,507	1,559	1,612
Tumbes	0	0	0
Ucayali	6,430	6,592	6,760
Total	1'189,761	1'213,424	1'237,842

Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 36)

El último punto, referido a los atributos de la población objetivo, éste solo comprende a los hogares en condición de pobreza que cuentan con una gestante, niños, adolescentes y jóvenes hasta que cumplan 19 años, prioritariamente de las zonas rurales. La unidad de medida son los hogares que suman un total de 1'189,761.

1.2.2. Análisis de la identificación y cuantificación de la población

a. Población potencial

Con respecto al primer punto, se ha podido observar a través de la revisión documental que el programa ha identificado de manera adecuada a la población potencial. Esto, en primer lugar, porque determina a los niños, adolescentes, gestantes y jóvenes hasta los 19 años como los beneficiarios de la intervención y, en segundo lugar, porque toma en cuenta la unidad de medida que es el hogar. En la misma línea, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona que la población potencial presenta la unidad de medida de manera clara haciendo referencia a los individuos y al hogar.

b. Cuantificación de la población potencial

En cuanto a la cuantificación de la población potencial, se pudo observar que se desarrolló tomando en cuenta la unidad de medida respectiva que, a su vez, considera a los individuos que son beneficiados dentro del hogar. Es decir, cuantifica de manera adecuada a la población potencial, esto gracias a las cifras del Censo de Población y Vivienda 1993 y 2007 y ENAHO 2011. Esto ha sido resaltado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), quien afirma que la población potencial se encuentra cuantificada de acuerdo al número de hogares lo que se alinea al Problema Específico, respaldado por datos de la ENAHO. Sin embargo, el especialista menciona

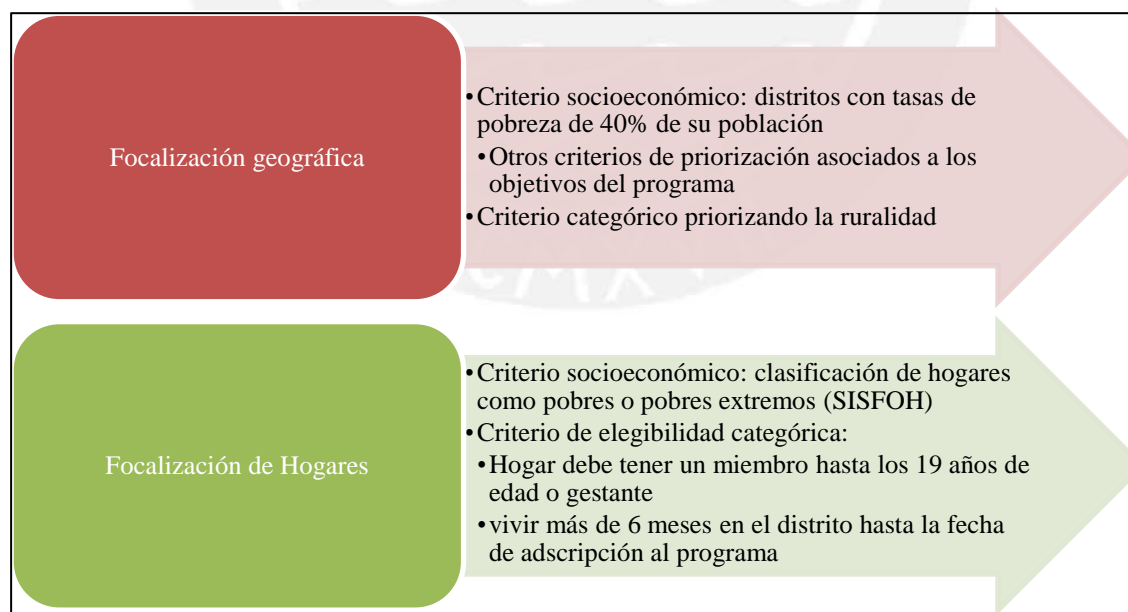
que en cuanto a la fuente es una confiable pero incompleta. Esto debido a que no incluyen preguntas específicas sobre los núcleos familiares en pobreza y extrema pobreza.

c. Criterios de focalización

Para la focalización, lo observado con la revisión documental es que se ha determinado claramente los criterios utilizados por el programa para la selección de la población objetivo, los que se llevan a cabo dentro de la focalización geográfica y focalización de hogares tal y como se observa en la figura 29.

Sin embargo, como parte de la revisión realizada cabe mencionar que si bien los criterios puestos en el Anexo 2 guardan relación con la Directiva N° 02-2016-MIDIS/PNADP-DE que regula el Proceso de Afiliación y Mantenimiento del Padrón de Hogares, existen vacíos o aspectos que no han sido muy claros. Por ejemplo, uno de los vacíos en el Anexo 2 es lo referido a la expansión del programa a nuevos distritos o Centros Poblados (CCPP), en el que se debe explicitar que será de acuerdo al nivel de pobreza dispuesto, es decir el 40 %, y lo más importante que también se puede ampliar y disminuir a nuevos CCPP de acuerdo a disposiciones legales complementarias promulgadas por el Estado. Esto considerando la expansión del programa a zonas como el VRAEM.

Figura 29: Criterios de focalización



Adaptado de: (JUNTOS, 2014, pp. 34,35)

Otro aspecto, ligado a las zonas de intervención o expansión, es que el Programa JUNTOS menciona como criterios de la focalización geográfica “otros criterios de priorización asociados a los objetivos del programa” (JUNTOS, 2014, p. 34), lo cual no es claro y menos específico ya que ni si quiera menciona el objetivo del programa al que se quiere hacer referencia.

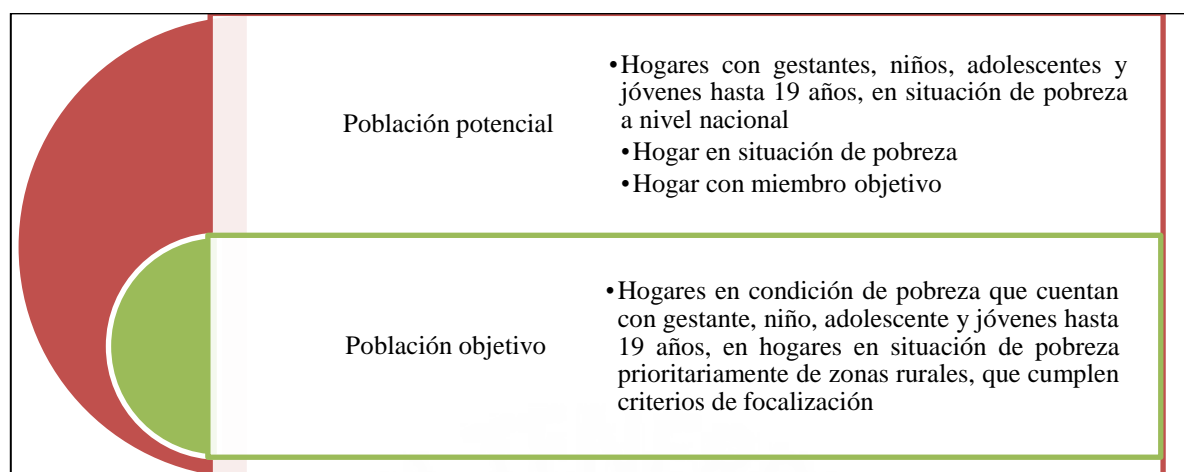
Lo anterior ha sido notado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), quien señala que los otros criterios de focalización no se encuentran establecidos en el diseño, en referencia a la zona del VRAEM y de frontera. Asimismo, el analista menciona que los criterios de focalización no toman en consideración aspectos significativos que forman parte de la cuantificación de la población objetivo. Esto haciendo referencia a qué es lo que pasa con un hogar que cuente con uno o más personas con las características de la población objetivo, es decir, gestantes, niños o niñas o adolescentes hasta los 19 años.

En la misma línea de lo mencionado por Figallo, Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) y Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) también señalan la importancia de especificar aún más los criterios de focalización. Esto dado que ambos consideran que las poblaciones son distintas y según Aramburú, existen a su vez varios criterios de vulnerabilidad en la población objetivo del programa, ya que son distintos las acciones o implicancias para salir de la pobreza de una madre, niño o adulto mayor en un hogar.

d. Población objetivo y Atributos de la población objetivo

En cuanto a la Población objetivo y sus Atributos, se observa que para determinar a la población beneficiaria se considera la focalización geográfica, por un lado, y la focalización de hogares, por el otro lado, así como una validación comunal adicional para validar la lista obtenida al llevar a cabo los primeros dos pasos. Asimismo, se aprecia que esta población objetivo cumple con los atributos seleccionados, es decir, los hogares JUNTOS cumplen con contar con una gestante, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de zonas prioritariamente rurales tal y como se aprecia mejor en la figura 30. Con respecto a esto, para Figallo (comunicación personal, 7 de junio del 2016) la población objetivo se encuentra adecuadamente caracterizada ya que cumple con tomar en cuenta los criterios de focalización determinados y no se interviene en zonas, por ejemplo, urbano.

Figura 30: Población potencial y objetivo del PP 0049



Adaptado de: (JUNTOS, 2014, pp. 33,35)

El resumen del análisis y la revisión de la Identificación y cuantificación de la población según la metodología desarrolla por el MEF se puede observar en la tabla 8.

Tabla 8: Análisis de la Población potencial y objetivo

Problema Específico		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Población potencial		
• Aquella población que presenta el Problema Específico	✓	✓
Cuantificación de la población potencial		
• Determinación de la unidad de medida	✓	✓
• Determinación del valor cuantitativo de las unidades de medida	✓	✓
Criterios de focalización		
• Establece la población que recibe la intervención	✓	✓
• Son listados y justificados	✓	✗
Población objetivo		
• Cumple con los criterios de focalización	✓	✗
• Refleja los atributos identificados en la población potencial	✓	✓
Atributos		
• Características de la población objetivo	✓	✓

Como se observa de la tabla resumen, la Población Potencial y su cuantificación así como los Atributos de la población objetivo no tuvieron mayores problemas en relación con lo establecido en la directiva del diseño ya que como lo señala el especialista “la población potencial presenta

unidades de medida clara y se encuentran cuantificadas en número de hogares con lo que se alinea con el Problema Específico”, por lo que son valorados positivamente. Sin embargo, con respecto a los Criterios de focalización y Población objetivo se tuvieron observaciones de fondo con lo mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de junio del 2016), ya que si bien se cumple con las consideraciones metodológicas no se especifica algunos criterios de priorización que afectan a las zonas vulnerables en las que interviene el PP 0049, como es el caso del VRAEM. Este problema se arrastra a la Población objetivo, por lo que ambos son valorados de forma negativa.

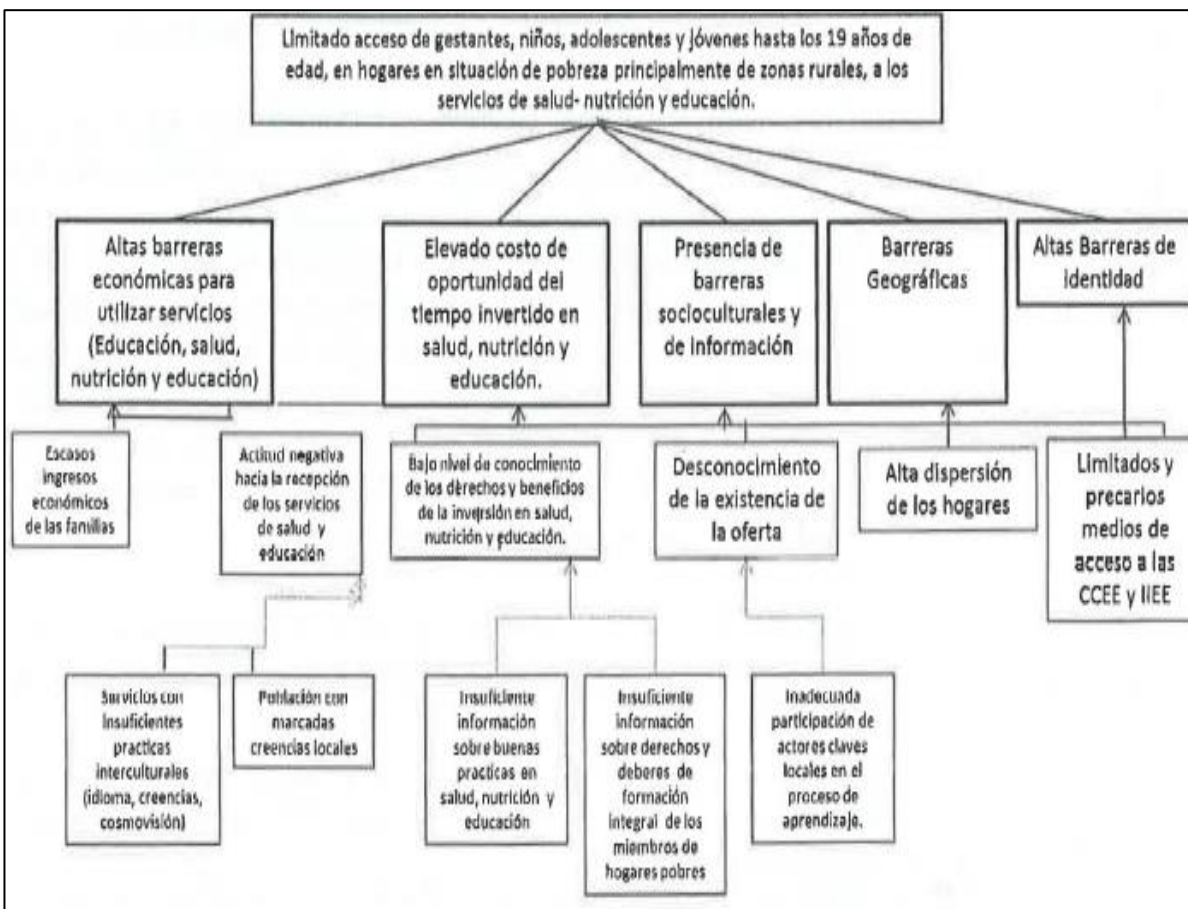
1.3. Causas del problema identificado

Este elemento contiene el Desarrollo del árbol de problemas y la Adopción de un modelo conceptual existente. En este caso se analiza y revisa el primero debido a que, tal y como señala la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01, para presentar la relación de causalidad se puede presentar cualquiera de los dos, optándose por el árbol de problemas.

1.3.1. Resumen del Árbol de problemas: confuso y desordenado

El árbol de problemas desarrollado por el programa parte del Problema Específico identificado anteriormente que tiene como causas directas la presencia de altas barreras económicas, el elevado costo de oportunidad del tiempo invertido en salud-nutrición y educación, presencia de barreras socioculturales y de información, barreras geográficas y altas barreras de identidad. Asimismo, se muestran que las causas indirectas establecidas son los escasos ingresos económicos en las familias, actitud negativa hacia la recepción de los servicios públicos, bajo nivel de conocimiento de los derechos y beneficios de la inversión en salud, nutrición y educación, desconocimiento de la oferta, alta dispersión de los hogares y limitado acceso a las instituciones educativas y de salud, entre otras (Ver figura 31).

Figura 31: Árbol de Problemas



Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 37)

Junto con el desarrollo del árbol de problema, se muestran las tablas N° 6 del Anexo 2 (Ver Anexo H), en la que se describen las causas directas y causas indirectas y su vinculación entre cada una de las causa identificadas y el Problema Específico. Asimismo, se muestra la magnitud de las causas, es decir, los datos cuantitativos que reflejan la importancia de estos problemas y la evidencia que justifica la relación de causalidad respectiva.

Si bien el programa caso de estudio decidió por desarrollar un árbol de problemas, en lo que respecta a la adopción de un modelo conceptual existente, se hace mención a los Programas de Transferencias Condicionadas llevados a cabo en Brasil y México que brindaron un modelo en el diseño de este tipo de programas.

1.3.2. Análisis de las Causas del problema identificado

Visto la descripción del árbol de problemas, el análisis respectivo apunta a lo desarrollado por el Programa JUNTOS como causas directas e indirectas tal y como se verá a continuación.

a. Árbol de problemas

Lo más resaltante del Árbol de Problemas desarrollado por el programa es el desorden en las conexiones entre las causas directas y causas indirectas del Problema Específico. Con respecto a las deficiencias en las relaciones causales entre las CD y CI se observa que la causa indirecta referida a la Actitud negativa hacia la recepción de los servicios de salud y educación, se encuentra en el aire y además mal posicionada ya que debería estar cerca o debajo de la causa directa referida a la Presencia de barreras socioculturales y de información.

Por otro lado, en la causa directa referida a las Altas barreras económicas para utilizar los servicios se llega a mostrar el impacto de los Programas de Transferencia Condicionada, sin embargo no se aborda con claridad a la pobreza monetaria como principal barrera económica y tampoco se presenta evidencia que corrobore lo señalado.

En cuanto a la CD referida al Elevado costo de oportunidades de tiempo invertido en educación y salud, se considera que la CI referida a la Alta dispersión de los hogares se relaciona de forma más directa en lugar de la CI Bajo nivel de conocimientos de los derechos y beneficios de la inversión en salud, nutrición y educación. Asimismo, se considera que esta CD al tratarse de aspectos económicos, sea tomada en cuenta como Causa indirecta de la primera CD, complementando de esta forma la Causa indirecta referida a los escasos recursos de las familias.

Respecto a la Causa Directa Presencia de barreras socioculturales y de información, si bien es importante su presencia en el Árbol de problemas tal y como lo resalta Trivelli (comunicación personal 9 de junio del 2016), al igual que la CD anterior no presenta evidencias que lo sustenten de manera adecuada y además la vinculación causal no es clara. En relación a lo mencionado, se considera como mejor explicación y con ello una vinculación más fuerte de esta Causa directa a la Actitud hacia negativa hacia la recepción de los servicios de educación y salud-nutrición, los cuales a su vez se explican por la insuficiente prácticas interculturales brindadas en los servicios de educación y salud brindados y las marcadas creencias de la población local.

La CD referida a la Barrera geográfica se considera que guardaría una mejor vinculación causal con aspectos relacionados a la carencia de infraestructura para el otorgamiento de los

servicios de salud, nutrición y educación y la deficiente infraestructura para el transporte. Esto conllevaría a considerar como una posible Causa directa uno relacionado a la limitada oferta de servicios de salud y educación, sobre todo en las zonas más vulnerables del país.

Con respecto a la CD sobre las Altas barreras de identidad cabe señalar que no es recomendable tomarlo en cuenta como parte del ámbito de acción del programa debido a que cualquier intervención relacionada a este tema, es llevado a cabo por el Programa Presupuestal 0079: Acceso de la población a la identidad.

El análisis descrito ha sido confirmado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) quien señala, en pocas palabras, que el Árbol de causas se encuentra mal formulado. Esto debido a que no se establece una adecuada vinculación causal entre el Problema Específico y las causas directas e incluso las indirectas. Asimismo, señala que no existe una evidencia contundente que contribuya a relacionar las causas con el Problema Específico. En relación a ello, la información o estadística utilizada para sustentar las causas del problema no son actualizadas y se basan mucho en el INEI, cuando se debería usar datos provenientes del MINEDU y MINSA, así como otras fuentes que estén directamente relacionados con la brecha de necesidad que se busca hacer frente.

b. Causas del problema identificado

En cuanto a las relaciones causales y evidencias presentadas en la tabla 6 y la 6.1 al 6.5 del Anexo 2 (Ver Anexo H) referidas a la descripción de la causa directa y causas indirectas, no muestran una relación fuerte y la descripción de los Atributos de la causa no han sido desarrollados. En relación a esto, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) señala que si bien el Árbol de problema representa una secuencia lógica en la identificación del Problema Específico haciendo notar una vinculación entre las CD y CI, éstas muestran ser débiles, tener poca información y hasta llegar a ser confusas.

Con respecto a las causas indirectas se observa que el programa no ha desarrollado la tabla 6 correspondiente a la descripción narrativa de todas las causas indirectas salvo la referida a los “Escasos ingresos económicos de las familias”. En ellas se observa el mismo problema que en la CD, es decir, la vinculación entre la CI y el Problema Específico son débiles y además no se desarrolla los Atributos de la causa en la tabla 6 correspondientes a las causas indirectas. En cuanto a la magnitud de las Causas indirectas, y también directa, se resalta la descripción de la misma con

los datos tratados en el Problema Específico. Asimismo, con respecto a las evidencias si bien se mencionan en los casos en los que se desarrollaron la tabla 6, éstas no muestran ser contundentes.

Por otro lado, es importante señalar que dentro de las Causas Directas planteadas no se ha considerado una relacionada a la oferta de servicios de educación y salud, la cual es parte del problema del acceso limitado a dichos servicios por parte de los hogares en situación de pobreza.

Cabe mencionar que las consideraciones, cambios y propuestas de las causas serán tomados en cuenta al momento de realizar las recomendaciones para este y los demás elementos vistos en el presente apartado, en el capítulo referido a las recomendaciones.

Visto lo anterior, se presenta un resumen del análisis y la revisión del Árbol del problema del programa caso de estudio en la Tabla 9.

Tabla 9: Análisis del Árbol de problemas del PP 0049

Causas del problema identificado		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Árbol de problemas		
• Orden y presentación de Problema Específico y causas	X	X
• Relación entre Problema Específico y Causas directas	X	X
• Relación entre Causas directas y Causas indirectas	X	X
Causas del problema identificado		
• Descripción de la vinculación entre Causa y Problema Específico	X	X
• Magnitud de la causa (datos cuantitativos)	✓	X
• Atributos de la causas	X	X
• Evidencia que justifique la relación de causalidad	✓	X

La valoración del Árbol de problemas de la tabla 9 evidencia que, en general, no se cumple con las consideraciones metodológicas expuestas en la directiva, ya que hay deficiencias en la vinculación de las causas directas e indirectas con el Problema Específico y la causa de mayor nivel, respectivamente. Asimismo, el desorden y la falencia anterior hacen que sea necesario tomar en cuenta el cambio de posición de algunas causas directas e indirectas dado el problema en la vinculación de las mismas.

En general, en esta fase se ha podido observar un cumplimiento de las consideraciones metodológicas vistas a través de la revisión documental. Sin embargo, se ha encontrado algunos problemas de fondo observados tanto por el análisis documental como por el especialista al momento de desarrollar algunos aspectos de los elementos como, por ejemplo, los criterios de

focalización y las causas en el Árbol de problemas en los que si bien son tratados, no cumplen con las indicaciones o expectativas del MEF. Es decir, para Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), lo desarrollado por el programa carece de entendimiento o no levantan las observaciones planteadas en la revisión del diseño del PP0049. Asimismo, cabe mencionar que los cambios a ser considerados desde el Problema Específico relacionados al propósito del programa y la población beneficiaria, se tienen que ver reflejados en los demás elementos.

2. Fase de Diseño

En esta fase se procede a la descripción y análisis de lo referido al Modelo Prescriptivo y Modelo Lógico de la Presupuestación Presupuestal Estratégica que está relacionado a las etapas que contribuyen a sistematizar el conjunto articulado de productos que hacen posible el logro de resultados. Para ello, se describirán lo realizado en el análisis de alternativas propuestas considerando la mejor evidencia, reflejadas en los modelos operacionales de los productos y las actividades del Anexo 2: Contenidos mínimos del programa caso de estudio, así como los Indicadores de desempeño y producción física.

2.1. Resultado Específico

La descripción y análisis de este elemento que sirve para describir el cambio esperado a alcanzar por el programa derivado del Problema Específico, se desarrolla en base a lo expuesto en la tabla N° 07 del Anexo 2 del PP 0049.

2.1.1. Resumen: buen planteamiento del Resultado Específico

El Resultado Específico planteado por el programa (Ver tabla 10) toma en cuenta el Problema Específico identificado, tal y como señala la Directiva N° 0001–2015–EF/50.01. Asimismo, este elemento, toma en cuenta la población a la que beneficia con el desarrollo del programa señalando a las gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años en situación de pobreza que viven prioritariamente en zonas rurales.

Tabla 10: Resultado específico

Problema identificado	Resultado específico
Limitado acceso de gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza principalmente de zonas rurales, a los servicios de salud-nutrición y educación	Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales, acceden a los servicios de salud-nutrición y educación

Responda:	
¿A quiénes beneficiará? (Población objetivo)	Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales

Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 54)

2.1.2. Análisis del Resultado específico

Considerando la tabla anterior, se puede observar con la revisión documental, que el Resultado Específico se deriva adecuadamente del Problema Específico ya que considera el cambio a alcanzar que es el acceso a los servicios de salud y educación. Lo mismo se puede afirmar con la población objetivo, pues hace mención a las gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de las zonas rurales. Esto también es mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), al señalar que este elemento es consistente con el Problema Específico, ya que hace referencia de manera directa a cómo solucionarlo y, además, responde a quiénes se benefician con el acceso a los servicios de educación y salud.

Sin embargo, es preciso resaltar que las deficiencias que han sido observadas previamente en los otros elementos como la focalización, afecta a la población objetivo y al Problema Específico y, con ello, al Resultado Específico. Esto se refleja con la forma en que está planteado este elemento, por lo que Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona que esto puede ser mejorado no solo con el acceso a los servicios de salud y educación, sino tomando en cuenta otros aspectos que contribuyan a la disminución o reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza como la articulación de la población con programas de desarrollo productivo que los inserte en un mercado.

Tabla 11: Análisis del Resultado Específico

Resultado Específico		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Resultado Específico		
• Está definido como un cambio	✓	✓
• Es cuantificable	✓	✓
• Es observado sobre la población objetivo	✓	✓

Del análisis se puede observar que este elemento considera todos los aspectos metodológicos. Sin embargo, las deficiencias o aspectos no considerados en los elementos

anteriores toman importancia afectando la definición del Resultado Específico lo que es mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) al señalar que “el Resultado Específico podría mejorarse en aclarar algo más que sea simplemente la atención para elevar o incrementar el acceso a los servicios de salud y educación”. A pesar de ello, se considera una valoración positiva ya que estas deficiencias mencionadas, como se dijo, no provienen del mismo Resultado Específico.

2.2. Análisis de las Alternativas

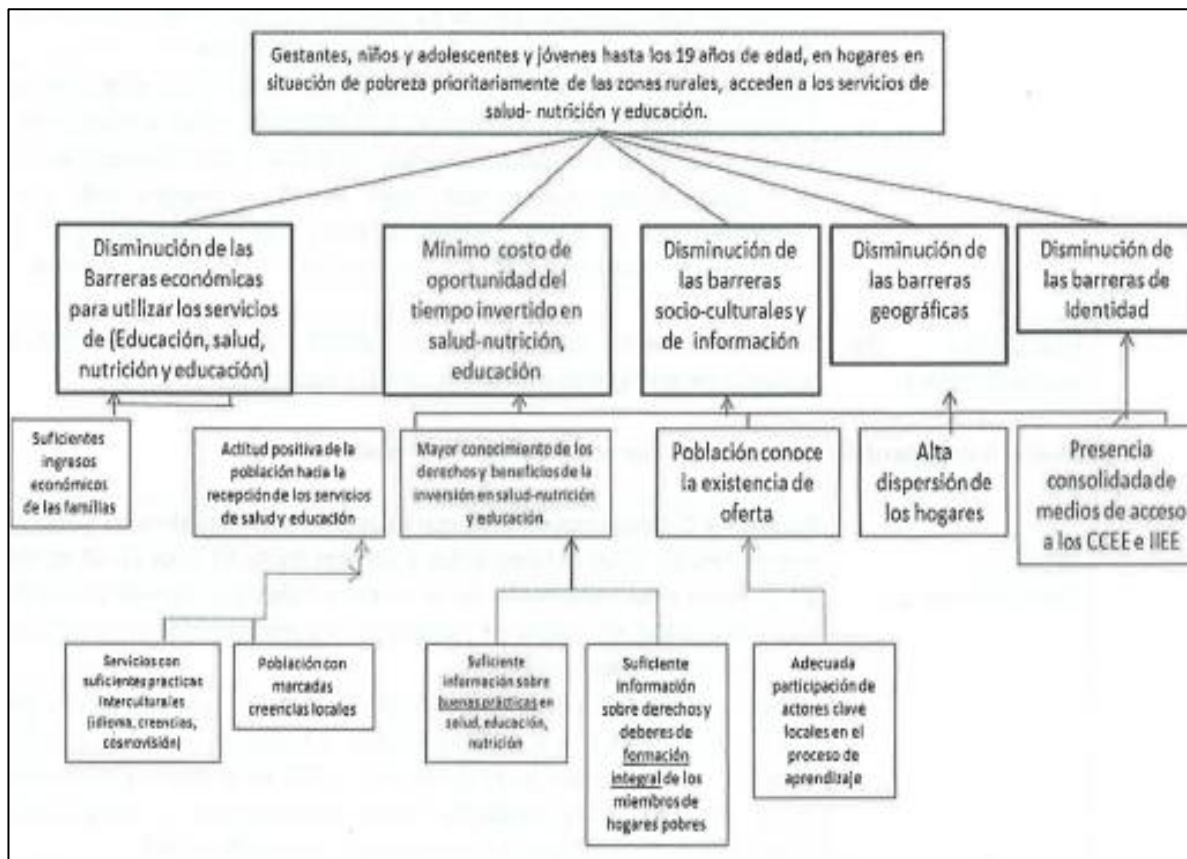
Este punto consiste principalmente en el desarrollo del Árbol de Medios, que se desprende de lo desarrollado en el Árbol de problemas, por lo que las causas directas pasan a ser medios directos y las causas indirectas se vuelven medios indirectos, tal y como se observó en la figura 18 del capítulo 2.

2.2.1. Resumen del Análisis de las Alternativas: Confuso y desordenado

El Árbol de medios (Ver figura 32) al provenir de la reversión de los puntos identificados en la figura 31, tiene como medios directos a la Disminución de las barreras económicas para utilizar los servicios (educación, salud y nutrición), el Mínimo costo de oportunidad del tiempo invertido en salud – nutrición y educación, la Disminución de las barreras socio-culturales y de información, Disminución de las barreras geográficas y la Disminución de las barreras de identidad. En cuanto a los medios indirectos, estos son los Suficientes ingresos económicos de las familias, Actitud positiva de la población, Mayor conocimiento de derechos y beneficios de la inversión en salud, nutrición y educación, la población conoce la existencia de oferta de servicios, Alta dispersión de los hogares y Presencia consolidada de medios de acceso a los CCEE e IIEE.

Asimismo, el Árbol de medios cuenta con causas de menor nivel que las CI que vale la pena mencionar como los Servicios con suficientes prácticas socioculturales y Poblaciones con marcadas creencias locales que están bajo la CI Actitud positiva de la población a recibir los servicios públicos; Suficiente información sobre buenas prácticas en salud, educación y nutrición y Suficiente información sobre derechos y deberes de formación integral de los miembros de hogares pobres que están bajo la CI Mayor conocimiento de los derechos y beneficios de la inversión en educación y salud-nutrición; y Adecuada participación actores clave locales en el proceso de aprendizaje.

Figura 32: Árbol de Medios



Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 55)

2.2.2. Análisis de los Medios

Del Árbol de medios presentado en la figura 32 se pudo observar que mantiene los mismos errores del Árbol de Problemas, ya que no se logra comprender del todo la imagen debido al desorden en el señalamiento entre los medios directos e indirectos. Un ejemplo de lo anterior es que el medio indirecto referido a la Actitud positiva hacia la recepción de los servicios no se encuentra vinculado a ningún medio directo cuando debería vincularse al medio directo Disminución de las barreras socioculturales y de información. Asimismo, el medio indirecto referido a la Alta dispersión de los hogares no señala bien su relación con el medio directo Disminución de las barreras geográficas. Por otro lado, debido a que la figura 32 se desprende del Árbol de problemas, también se arrastra las deficiencias en cuanto a la vinculación entre medios directos e indirectos como, por ejemplo, que la Población que conoce la existencia de la oferta sea medio indirecto de la Disminución de las barreras socioculturales.

Sin embargo, un aspecto a resaltar es que los medios directos y medios indirectos se desprenden de forma adecuada del Árbol de problemas. Esto ha sido mencionado también por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), quien señala que los medios tanto directos como indirectos son las reversiones precisas de las causas del Árbol de problemas. El resumen del análisis se aprecia mejor en la tabla 12.

Tabla 12: Análisis del Árbol de medios

Análisis de medios		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Árbol de medios		
• Revertir las situaciones identificadas en el árbol de problemas	✓	✓
• Orden y presentación del Árbol de medios	✗	✗
• Relación entre Resultado específico y Medios directos	✗	✗
• Relación entre Medios directos y Medios indirectos	✗	✗

Del análisis llevado a cabo se puede decir que si bien este elemento se desprende adecuadamente del Árbol de problemas tal y como señala la directiva, también cuenta con las mismas deficiencias mencionadas en el punto referido a dicho elemento. Una de estas deficiencias es lo mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), cuando señala que “las alternativas presentan evidencias limitadas”, haciendo referencia en que los medios directos e indirectos son insuficientes, lo que guarda relación con la inadecuada vinculación entre ellos.

2.3. Análisis de las alternativas

Este elemento consiste en la descripción, análisis de las Alternativas de intervención correspondientes a las tablas N° 8 y N° 9 del Anexo 2, respectivamente, en los que se describen los medios directos e indirectos con sus respectivas alternativas así como la descripción de dichas alternativas, la identificación si viene siendo ejecutada y su respectiva evidencia.

2.3.1. Resumen del Análisis de las alternativas: Tablas incompletas

En cuanto a la descripción de los medios con sus respectivas alternativas se desarrolló la tabla N° 8 del Anexo 2 (Ver Anexo I) para los medios directos referidos a la Disminución de las barreras económicas para utilizar los servicios de salud – nutrición y educación y la Disminución de las barreras socioculturales y de información para el acceso a los servicios de salud – nutrición y

educación con sus medio indirectos Suficientes ingresos económicos de las familias y Población conoce la existencia de oferta, respectivamente.

En el caso del primer medio directo con su medio indirecto, tiene como alternativas Entregar incentivos monetarios a los hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza prioritariamente de las zonas rurales (incluyendo zonas de alta vulnerabilidad), que con su participación y compromiso voluntario acceden a servicios de salud, nutrición y educación y Entregar tarjetas (tickets) de canje para alimentos y materiales educativos a los hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes con hasta 19 años en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales (incluyendo zonas vulnerables), que permita cubrir los gastos en estos bienes y facilite su participación voluntaria a los servicios de salud, nutrición y educación.

Para el caso del segundo medio directo con su respectivo medio indirecto mencionado, se tienen como alternativas a la Orientación y acompañamiento personalizado a los hogares que cuenten con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes con las características de la población objetivo del programa y Campañas de fortalecimiento y sensibilización de información dirigida a los entes locales y regionales que cubran distritos que cuenten con hogares de 40% y 50% en pobreza (incluyendo zonas de alta vulnerabilidad), sobre participación y compromiso voluntario de los hogares a los servicios de educación y salud.

En cuanto al desarrollo de la tabla N° 9 del Anexo 2 correspondiente a las alternativas de intervención (Ver Anexo I), el Programa JUNTOS llevó a cabo solo las alternativas referidas al medio fundamental Suficientes ingresos económicos de las familias. En la tabla 9.1 se desarrolló la alternativa referida a la entrega de incentivos monetarios la cual consiste básicamente en entregar dinero a los hogares que tienen gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años que cumplen con las características de la población objetivo con la ayuda de actores locales y regionales sensibilizados para promover el uso y compromiso por parte de los hogares de los servicios de salud, nutrición y educación. En cuanto a la identificación de la intervención si es ejecutada, se señala que ya viene siendo llevada a cabo por el Programa JUNTOS realizando transferencias monetarias a los hogares pobres cada dos meses, sin embargo, aún no se lleva a cabo el acompañamiento y orientación de los hogares. Respecto a las evidencias que justifica la alternativa, todas apuntan a resaltar la importancia del programa como un Programa de Transferencia Condicionado y sus resultados o impacto en el periodo que ha sido implementado.

Por otro lado, respecto a la alternativa referida a la entrega de tarjetas o tickets, esta consiste en la entrega de tarjetas de canje para alimentos y materiales educativos para los hogares con la población beneficiaria y de esta forma, facilitar su participación y compromiso voluntario en los servicios de salud, nutrición y educación. Se menciona que esta alternativa no viene siendo ejecutada por el programa y resalta que su aplicación tendría problemas logísticos y de verificación de que el ticket se destine efectivamente a la adquisición de alimentos y materiales educativos. En cuanto a las evidencias mostradas, muestran los ejemplos de la implementación de esta alternativas en países como Argentina, Brasil, México y Costa Rica en los que se resalta el difícil control que puede haber en las compras realizadas por los beneficiarios.

2.3.2. Análisis de las Alternativas

Con lo observado en lo desarrollado en las tablas 9.1 y 9.2 que responden a las alternativas de intervención referidas a la entrega de incentivo monetario y entrega de tickets para el canje de alimentos y materiales escolares, se procede a analizar este punto.

a. Análisis de las alternativas de intervención

En cuanto a la revisión documental de las Alternativas se pudo observar que la elaboración de la tabla 8 solo se llevó a cabo para el medio referido a las barreras económicas y las barreras socioculturales, señalando en ambos casos el Medio fundamental y sus respectivas alternativas y dejando de lado los otros Medios directos con sus respectivas alternativas. Cabe mencionar que las alternativas planteadas guardan relación con el medio fundamental respectivo. En relación a esto, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona que las alternativas propuestas en el Anexo 2 brindan una breve descripción oportuna y, además, provienen de los medios indirectos identificados, sin embargo, también señala la falta de desarrollo de los demás medios.

En el desarrollo de las tabla 9.1 y 9.2, correspondiente al Análisis de las alternativas de intervención, se pudo observar que la descripción e identificación de las alternativas han sido descritas adecuadamente, ya que se hace un breve resumen de las mismas y se menciona si las intervenciones son llevadas a cabo o no por el programa u otra entidad del Estado. En cuanto a las evidencias que justifican la efectividad de la alternativa se pudo observar que se cumple con lo dispuesto en la directiva, es decir, lo descrito en ese apartado se encuentra respaldado con su respectivo narrativo de evidencias ubicado en la nota I del Anexo 2 del programa. Sin embargo, se pudo ver con el análisis documental y la entrevista a Figallo (comunicación personal, 7 de julio del

2016) que las evidencias propuestas para las alternativas son limitadas porque no se desarrolló una adecuada comparación entre las alternativas y la efectividad de las mismas tomando en cuenta lo dispuesto en la directiva.

Todo lo visto se puede apreciar a forma de resumen en la tabla 13, en la que se valora lo analizado en cuanto a la revisión documental, así como de las entrevistas.

Tabla 13: Análisis de las alternativas

Análisis de las alternativas		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Análisis de las alternativas de intervención		
• Identificación de posibles y/o actuales intervenciones que viabilizan los medios desarrollados	✓	✓
• Se identifican más de una alternativa de intervención	✗	✗
• Se analiza la efectividad de las alternativas de intervención	✗	✗
• Cuenta con evidencia que justifique la efectividad de la alternativa	✗	✗

De lo visto y resumido en la tabla anterior, se puede apreciar que se cumplen con lo dispuesto en la metodología en lo que respecta a la identificación de las alternativas. Sin embargo, el desarrollo de los mismos no es el adecuado lo que es resaltado por el especialista en el diseño del programa (comunicación personal, 7 de julio del 2016) al decir que las alternativas están bien “en parte sí, pero no son lo suficiente”. Con lo que da a entender que en los demás puntos referidos a la identificación de más de una alternativa de intervención, análisis de efectividad y la evidencia que sustenta las alternativas, no se encuentran bien desarrollados, por lo que se valoran negativamente tanto con el análisis documental como por la entrevista.

2.4. Transición de las alternativas al producto

La descripción y análisis de este elemento se desprende de la Tabla N° 10 del Anexo 2 del programa caso de estudio (Ver Anexo J) en el que se encuentran en, una primera parte, los aspectos generales del producto con la Denominación del producto, el Responsable del diseño producto, el grupo poblacional, Niveles de gobierno que participan en la entrega del producto y los Indicadores de producción física y de Desempeño. En la segunda parte se encuentra lo relacionado al Modelo Operacional el que se encuentran la Definición operacional, Organización para la entrega del producto, los Criterios de programación y el Método de agregación.

2.4.1. Resumen de la Transición de las alternativas al producto: información incompleta

En cuanto la primera parte de la tabla 10 del Anexo 2, la Denominación del producto brindado por el programa es Hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza prioritariamente de las zonas rurales, reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades, con orientación y acompañamiento. El Grupo poblacional hace referencia a la población objetivo, como responsable se tiene a la dirección del programa y en cuanto a los Niveles de gobierno que participan solo se seleccionó el Gobierno Nacional. Por el lado de los Indicadores, el referido a la de producción física tiene que ver con el número de hogares usuarios que reciben el incentivo monetario. Mientras que los indicadores de desempeño, uno es igual al de la producción física y los otros tres se refieren a la cobertura y cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud.

En la segunda parte de la tabla N° 10 del Modelo Operacional del Producto, se observa que la Definición operacional brinda un resumen de lo que realiza el programa, resaltando la entrega de la subvención económica para incentivar el acceso a los servicios de salud y educación de manera bimensual a aquellas titulares que tienen una cuenta de ahorros. Asimismo, se menciona los lugares en donde se entregan los incentivos y las actividades que se llevan a cabo para ello. En la Organización para la entrega del producto, se vuelve hacer mención de las actividades que se realizan para la entrega del incentivo. En el punto referido a los Criterios de programación, se distinguen dos escenarios, uno con expansión y otro sin expansión, así como las restricciones en la ejecución. En el último punto, referido al Método de agregación de las actividades al producto, se señala que es la actividad más relevante que es la Entrega de incentivos monetarios condicionados a hogares usuarios en situación de pobreza afiliados al Programa JUNTOS, que cumplen con corresponsabilidades en salud y educación.

2.4.2. Análisis de la Transcripción de alternativas a productos

De lo desarrollado en el resumen de la Transición de alternativas a productos, para el análisis de este punto, se ha dividido en una primera parte de Aspectos generales y en una segunda en la que se encuentran la Definición Operacional, la Organización para la entrega del producto, los Criterios de programación y el Método de agregación, los cuales se verán a continuación.

a. Aspectos generales

En esta primera parte no se encuentran mayores problemas ya que los puntos que lo integran, están definidos adecuadamente y corresponden a lo planteado en los elementos anteriores de la Fase de Diagnóstico.

En el caso de los indicadores de desempeño cabe mencionar, como adelanto ya que se verá a profundidad en el punto referido a Indicadores, que respecto al primer indicador no se debe considerar la suma ya que esto hace referencia más a un indicador de producción física. En cuanto a los otros indicadores de desempeño propuestos, cabe señalar que están relacionados con el objetivo del producto que son la entrega de incentivos monetarios y el cumplimiento de las responsabilidades tanto en salud como en educación.

b. Definición operacional

En la segunda parte de la tabla, en lo que respecta a la Definición Operacional se pudo observar con la revisión documental que el aspecto más importante es que no considera explícitamente las preguntas referentes en la directiva que son ¿Quién recibe o sobre quién se interviene? ¿Qué bienes o servicios específicos recibirá dicho grupo poblacional? ¿Cuál es la modalidad de entrega del producto a dicho grupo poblacional? Y ¿dónde se entrega el producto? Esto también ha sido mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) al afirmar que este punto “no deja ver en claro cuál es el producto a entregar, quién realiza la entrega, dónde se entrega el producto...”.

Además, según lo descrito en cuanto al cobro del incentivo por parte de las que tienen cuentas de ahorro, hace parecer que solo los hogares que tienen acceso a las entidades bancarias pueden recibir los incentivos monetarios, dejando de lado aquellas personas que cobran el dinero otorgado por el programa de otras formas. Un ejemplo de lo anterior es a través de puntos estratégicos determinados por el mismo Programa JUNTOS para los titulares que viven a mayor distancia de las provincias o capitales donde se encuentran las agencias bancarias. Esto también fue observado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) quien afirma que lo descrito solo hace referencia a aquella población que puede acceder a las agencias bancarias dejando de lado a aquellas que acceden a los incentivos de otras formas.

c. Organización para la entrega del producto

En cuanto a la Organización para la entrega del producto, la observación más resaltante tanto por la revisión documental realizada como por la entrevista a Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) es que si bien se consideran las acciones que se llevan a cabo para hacer la entrega del producto, no se considera los actores principales para llevar a cabo dicha entrega. En ese sentido, es necesario en este punto de la tabla definir los actores que en este caso serían las unidades técnicas del Programa JUNTOS y en el caso de la intervención de otras entidades como en el proceso de afiliación, hacer mención de las mismas.

d. Criterios de programación

Por otro lado, los criterios de programación planteados no contribuyen a la determinación de las metas tal y como se señala en la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01, ya que, en lo desarrollado solo considera la tasa de incumplimiento de corresponsabilidades que si bien es importante, no es lo único a tomar en cuenta habiendo otros aspectos a ser considerados como, por ejemplo, la oferta de servicios disponibles, y sobre todo lo relacionado al número de hogares que cuentan con los miembros elegibles que forman parte de la población objetivo. En ese sentido, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) afirma que los criterios no son claros e imprecisos lo que dificulta una programación en el tiempo, en otras palabras, no brinda el camino para la determinación de las metas físicas. En ese sentido, el especialista se refirió a que se establezcan mejor esos “otros criterios” mencionados en la focalización.

Por último, cabe mencionar que no se consideran las fuentes de información empleada para la determinación de los criterios de programación teniendo el conocimiento que el SISFOH es el encargado de ver y brindar esta información al programa para la afiliación de la población objetivo y con ello determinar la meta de producción física del producto.

e. Método de agregación de actividades a producto

En lo que respecta al Método de agregación cabe señalar que se encuentra bien establecido en base a la actividad más relevante, el cual determina, a su vez, que son los hogares que reciben el incentivo monetario lo que agrega o abarca las demás actividades y lo que, además, guarda relación con el producto y resultado específico.

f. Flujo de procesos

Por último, en cuanto al Flujo de Procesos del producto, cabe mencionar que no ha sido desarrollado por el programa, por lo que quedaría llevar a cabo una propuesta en este punto que será tratado en el capítulo de recomendaciones. Esto también fue resaltado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) quien señaló que el producto carece de un Flujo de procesos lo que dificulta una adecuada identificación de los actores con sus respectivas responsabilidades.

Tabla 14: Análisis del Modelo Operacional del Producto

Análisis de las alternativas		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Aspectos generales		
• Denominación del producto incluye la unidad de medida	✓	✓
• Se menciona el grupo poblacional que recibe el producto	✓	✓
• Se especifica el responsable del diseño del producto	✓	✓
• Se especifica el responsable de la entrega del producto	✓	✓
• Se identifica los niveles de gobierno que intervienen en la entrega del producto	✓	✗
• Se mencionan los indicadores de desempeño y producción física	✓	✓
Definición operacional		
• Se describe el procedimiento mediante el cual se estandariza, precisa y describen los contenidos del producto	✗	✗
• Se responden las preguntas planteadas en la directiva	✗	✗
Organización para la entrega del producto		
• Se identifica las unidades orgánicas con sus funciones	✗	✗
Criterios de programación		
• Se establece la norma o estándar para la determinación de metas de producción física	✗	✗
• Se señala la fuente de información que establece los criterios	✗	✗
Método de agregación		
• Se propone un método según la directiva	✓	✓
Flujo de procesos		
• Se representa de manera gráfica los procesos del producto	✗	✗
• Se identifican los actores y sus roles	✗	✗

Como resumen del análisis de este elemento visto en la tabla 14 se observa que los puntos de la primera parte, referido a los Aspectos generales, se han desarrollado de manera adecuada a excepción de la identificación de los niveles de gobierno por parte del especialista. Esto debido a que Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona que “no está claramente

identificada... qué autoridades intervienen tanto a nivel regional como local en la entrega del producto”.

En cambio, en la segunda parte, se pudo observar tanto con la revisión documental como por lo dicho por el especialista que todos los puntos a excepción del Método de agregación, se encuentran desarrollados de forma deficiente. Esto se debe principalmente a que no se responde lo planteado por la directiva, no se hace buen uso de toda la información con la que se cuenta entorno a las funciones de los organismos y unidades que intervienen o en el peor de los casos se omite el llenado como en el caso del Flujo de procesos.

2.5. Actividades, tareas e insumos

Este elemento se desarrolla, al igual que en el Modelo operacional del producto, por un lado una primera parte de aspectos generales en la que se determinan la Denominación de la actividad, la Identificación de los niveles de gobierno que ejecutan la actividad y la Unidad de medida del indicador de producción física. Por otro lado, una segunda parte referida al Modelo operacional de la actividad se desarrollan la Definición operacional, Organización para la ejecución de la actividad, Criterios de programación, Flujo de procesos, Diagrama de Gantt y el Listado de insumos.

2.5.1. Resumen de las Actividades, tareas e insumos: información incompleta

Para comenzar, es preciso presentar las actividades llevadas a cabo por el programa (Ver tabla 15), que como se pudo ver anteriormente en el capítulo 1 se relacionan directamente con los Procesos Operativos de esta intervención. Por ello, las descripciones que se realizan a continuación solo mencionan lo más resaltante ya que, además, las tablas 12.1 al 12.5 del Anexo 2 correspondientes a los Modelos operacionales de las actividades, se pueden ver en el Anexo K.

Tabla 15: Descripción de Actividades

Denominación del producto	Hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales, reciben incentivos monetarios por cumplir responsabilidades con orientación y acompañamiento
Actividad 1	Incorporar hogares y mantener el Padrón de Hogares Usuarios del Programa JUNTOS
Actividad 2	Verificar el Cumplimiento de las Corresponsabilidades
Actividad 3	Entrega de incentivos monetarios condicionados a hogares usuarios en situación de pobreza afiliados al Programa JUNTOS, que cumplen sus responsabilidades en educación y salud
Actividad 4	Entrega de incentivos monetarios condicionados a estudiantes de hogares usuarios
Actividad 5	Acompañar a los hogares afiliados para informar y orientar el cumplimiento de sus responsabilidades

JUNTOS (2014, p. 63)

En relación a la primera parte de las Tablas de los Modelos operacionales de las actividades, que hacen referencia a los aspectos generales, se pudo observar que en general se determinan y señalan el nivel de gobierno que ejecuta la actividad, así como la unidad de medida del indicador de producción física. En ese sentido, se pasa a describir con mayor detalle la segunda parte del Modelo operacional de las actividades.

Con respecto a la actividad 1 (Ver Tabla K 1 del Anexo), se pudo observar en la Organización para la ejecución de la actividad la determinación de los actores que intervienen como la Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación, Unidad Territorial, Unidad de Administración, Unidad de Comunicación e imagen y la Unidad de Tecnología de Información con sus respectivas funciones. En cuanto a los Criterios de programación se menciona que se afiliaran hogares elegibles en distritos con más de 40% de pobreza. En el punto referido al Flujo de Procesos, se describen las principales acciones llevadas a cabo en la actividad. Por otro lado, en el Diagrama de Gantt de la actividad se muestran las tareas realizadas que guardan relación con lo descrito en el punto anterior, así también se considera la unidad de medida, cantidad y responsable. Por último, se pudo apreciar que las tareas puestas en el Diagrama de Gantt son la base para el desarrollo del Listado de insumos.

En la actividad 2 (Ver Tabla K 2 del Anexo) se vio que en la Definición operacional se realiza una descripción simple de lo que se lleva a cabo en la VCC. En la Organización para la ejecución de la actividad, se mencionan las Unidades Técnicas que participan en la ejecución de las actividades así como sus funciones según el Manual de Operaciones. En los Criterios de programación se menciona que se verificarán el cumplimiento de las corresponsabilidades en el 100% de los hogares afiliados, asimismo, se llevara a cabo cada dos meses previo al pago de incentivos monetarios. En cuanto al Flujo de Procesos, primero realiza la Verificación de las corresponsabilidades y después, lleva a cabo el Seguimiento y supervisión. Con respecto al Diagrama de Gantt y el Listado de insumos se puede apreciar que toman en consideración los aspectos de la directiva.

La tercera actividad 3 (Ver Tabla K 3 del Anexo) contempla en su Definición operacional la transferencia del incentivo monetario a los hogares usuarios del programa una vez cumplido las corresponsabilidades en salud y educación durante el bimestre anterior. En el segundo punto referido a la Organización para la ejecución de la actividad, se hace mención de las unidades que intervienen en la actividad junto con sus funciones según el Manual de Operaciones. Por su parte, los Criterios de programación señala que el número de hogares a abonar está determinado por la

disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las corresponsabilidades y la incorporación y salida de los hogares del programa. En cuanto al Flujo de procesos hace mención a tres procesos a llevarse a cabo que son la Liquidación y transferencia de incentivos monetarios, el Servicio para el retiro del incentivo y el Monitoreo. En lo que respecta al Diagrama de Gantt y el Listado de insumos, ambos se desarrollan en base a dos tareas que son las de Efectivizar las transferencias monetarias y Realizar la supervisión de los operativos según punto de pago.

En la cuarta actividad (Ver Tabla K 4 del Anexo), la Definición Operacional describe la entrega del incentivo monetario a los estudiantes de los hogares afiliados así como el propósito del incentivo y lo logrado hasta ese periodo. En el segundo punto, se mencionan a las Unidades que participan en la ejecución de las actividades con sus respectivas funciones. En cuanto a los Criterios de programación se señala que el número de estudiantes beneficiarios con la entrega del incentivo monetario condicionado está determinado por el cumplimiento de ellos en aprobar sus estudios del nivel secundario de estudio. En cuanto al Flujo de procesos, al igual que la actividad anterior, primero realiza la Liquidación y transferencia de incentivos monetarios y después realiza el Servicio para el retiro del incentivo y un tercer proceso destinado al Monitoreo.

Por último, en la quinta actividad (Ver Tabla K 5 del Anexo) se hace una descripción simple en su Definición Operacional, prácticamente como señalamiento del nombre de la actividad. En el punto referido a la Organización para llevar a cabo la actividad se determinan claramente las unidades que intervienen y sus funciones, siendo todas del Programa JUNTOS. En cuanto a los Criterios de programación se menciona que el servicio de apoyo familiar atiende a los hogares que no cumplen sus corresponsabilidades y/o aquellos con mayor riesgo de incumplimiento. En cuanto al Flujo de proceso, primero considera la Selección de hogares la cual se lleva a cabo a partir del listado nominal de hogares que incumplieron sus corresponsabilidades. Segundo, la Orientación directa a los hogares que consiste en brindar pautas o herramientas a los hogares para que se informen y tomen decisiones adecuadas. Tercero, la Información sobre los servicios de atención especializada el cual se ofrece a los hogares que reportan problemas socio-familiares. Cuarto, la Supervisión del procedimiento de apoyo familiar que se orienta a brindar asistencia técnica a las intervenciones del proceso mencionado. La actividad cuenta con un Diagrama de Gantt y Listado de insumos que concuerdan en las tareas a llevarse a cabo.

2.5.2. Análisis de las Actividades

a. Aspectos generales

De lo observado con la revisión documental respectiva de cada una de las tablas de actividades es que no hubo mayores problemas en completarlo, ya que, en todas se identifica al nivel de gobierno nacional como el ejecutor de la actividad, refiriéndose al Programa JUNTOS, lo cual es correcto. Mientras que, por otro lado, se señala como unidad de medida el hogar, lo que está acorde a la unidad de medida establecida en la identificación de la población objetivo. Esto con excepción de la actividad 4 en la que se entrega el incentivo al estudiante, por lo que se tiene como unidad de medida al mismo beneficiario.

Sin embargo, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) tiene una apreciación distinta sobre los aspectos generales, específicamente el relacionado a la identificación de los niveles de gobierno en la ejecución de las actividades. Esto debido a que el especialista señala que sí intervienen los otros niveles de gobierno al momento de ejecutar las actividades del programa. Por ejemplo, para la identificación de beneficiarios es significativo la participación y ayuda del Gobierno Local en la localización y promoción del Programa JUNTOS. En esto, se debe tomar en cuenta que no solo se considera la participación ideal de un determinado nivel de gobierno o entidad, sino lo fáctico y lo que realmente sucede en cuanto a quiénes intervienen.

b. Definición Operacional y Organización para la ejecución de la actividad

En términos generales si bien todas las tablas en este punto describen una Definición operacional, se observa que en todas las actividades solo se hace mención al nombre de la actividad como la Definición operacional y no contempla lo establecido en la directiva, es decir, no determina los procesos que se llevan a cabo en la ejecución de la actividad. En este punto, es significativo mencionar que según Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), los especialistas encargados de la revisión de los PP esperan que se muestren los principales procesos que se llevan a cabo en la actividad con su breve descripción, los cuales serán tomados en cuenta en los puntos posteriores correspondientes al Flujo de Procesos, Diagrama de Gantt y Listado de insumos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la actividad 1 la Definición operacional debe considerar lo dispuesto en la directiva que regula este proceso que es la Directiva N° 02-2016-MIDIS/PNADP-DE (JUNTOS, 2016), la cual señala el proceso seguido para la afiliación y el mantenimiento del padrón de hogares. Según lo visto en dicha directiva, lo descrito en el punto referido al Flujo de

procesos en la tabla 12.1 del Anexo 2 del programa, se acerca más a lo que debería ir en la Definición operacional, según lo requerido por los especialistas del MEF. Esto debido a que considera los procesos principales a llevarse a cabo según lo dispuesto en la normativa en los puntos referidos a la Operatividad del Proceso del Proceso de Afiliación y Proceso de mantenimiento de padrón de hogares. Asimismo, se debe incluir lo referido a la Afiliación Temprana (AFITEM), proceso especial para la afiliación de recién nacidos a través de la captación temprana de gestantes con la ayuda del sector salud y RENIEC. En ese sentido, lo recomendable es que lo desarrollado en el Flujo de procesos se adapte a la Definición Operacional tomando en cuenta lo último relacionado a la AFITEM.

En este punto, un aspecto a considerar por parte de Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) y Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) es que la afiliación de los beneficiarios tome en consideración otros mecanismos, haciendo referencia a una focalización con criterios diferenciados, tal y como se señaló en el punto referido a los criterios de focalización.

En el caso de la actividad 2: Verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, al igual que la anterior, el desarrollo del punto Flujo de Proceso presenta el procedimiento a llevarse a cabo en la implementación de la actividad. Esto siguiendo parcialmente lo establecido en la Directiva N° 04-2016-MIDIS/PNADP-DE (JUNTOS, 2016) que regula el Proceso de Verificación de Cumplimiento de Corresponsabilidades, ya que, menciona dos procesos cuando la directiva contempla tres, siendo estos la Programación, Ejecución y Seguimiento y asistencia técnica. En ese sentido, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) menciona la necesidad de incorporar más detalles en la definición operacional como las coordinaciones entre los sectores y del programa con éstos al momento de realizar la verificación por parte de los Gestores Locales.

Por otro lado, un problema relacionado a la omisión de información es lo identificado por Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) y Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) en relación a la sistematización del cumplimiento de las corresponsabilidades. Esto aún es muy incipiente en el programa ya que cada gestor local hace el trabajo manual de llenar afiches conforme al cumplimiento de las condiciones de cada uno de los beneficiarios en educación y salud. Esto dificulta el proceso en cuanto a tiempo y precisión ya que el llenado puede ser influenciado por los funcionarios de salud al no registrar adecuadamente y oportunamente las atenciones.

En la actividad 3 (Ver Tabla K 3 del Anexo) se aprecia lo mismo que en las dos actividades anteriores. En el punto de Flujo de procesos se desarrolla los procesos a realizarse tomando en cuenta en parte la Directiva N° 19-2015-MIDIS/PNADP-DE (JUNTOS, 2015) que norma el Proceso de Liquidación y Transferencia de incentivos monetarios condicionados. Sin embargo, se puede observar a través de la revisión documental del Anexo 2 y la directiva mencionada que los tres procesos descritos en el primero se hicieron de manera inadecuada. Esto porque, para empezar, el proceso cuenta con dos sub procesos que son la Planificación y Seguimiento y de Liquidación y transferencia y cada sub proceso, a su vez, cuenta con sus respectivas tareas que conjuntamente permite llevar a cabo esta actividad. Esto hace notar que los tres procesos puestos no se siguen debidamente la directiva del proceso.

En cuanto a la actividad 4 (Ver Tabla K 4 del Anexo), la Definición Operacional brinda información sobre aspectos generales pero no sobre los procesos a seguir en dicha actividad. En este caso no se aplica la directiva en la que se basa la actividad 3 ya que en las disposiciones complementarias, específicamente en el punto 6.4, menciona que las disposiciones contenidas en ella no se aplican de manera general a los procedimientos de abonos y transferencias de hogares que forman parte de pilotos o intervenciones generales, como es el caso de la zona del VRAEM. El Flujo de procesos brinda una aproximación de lo que debe ser la Organización para la ejecución de la actividad, sin embargo sigue las mismas líneas que lo propuesto en la actividad anterior por lo que no se puede determinar si es lo correcto a llevarse a cabo.

Para las actividades 3 y 4, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) hace referencia a la falta de un sistema de monitoreo en la entrega del dinero a los beneficiarios, lo que debe ser incorporado tanto en la definición operacional como en la organización de la actividad. Esto, si bien lo dice en relación a un adecuada entrega del incentivo y para informar sobre irregularidades, también hay otro punto de vista a considerar. Para Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) y Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) es significativo conocer el impacto que tienen las ferias que se presentan justo en los días de pago a las familias, en lo que este sistema de monitoreo puede aportar por lo que lo mencionado por Figallo toma mayor importancia.

Por último, en la actividad 5 (Ver Tabla K 5 del Anexo) se vuelve a observar que lo desarrollado en el punto de Flujo de procesos brinda una mejor aproximación de lo que debe presentar en la Organización para la ejecución de la actividad, ya que se señalan los principales procedimientos a seguir guardando relación con la finalidad de la actividad. Sin embargo, no se

mencionan los actores relevantes que intervienen. Cabe resaltar que en este caso, no existe una directiva que regule el proceso por lo que no se puede hacer un mayor análisis de los procesos propuestos en el punto de Flujo de procesos.

Lo señalado en el párrafo anterior respecto a lo poco detallado de la definición operacional y quienes intervienen, también ha sido mencionado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) al afirmar que es insuficiente y se debe detallar las tareas y actividades realizadas en la orientación de los beneficiarios. La importancia de esto se pudo observar en lo dicho tanto por Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) como Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016), quienes avisan de lo significativo del mensaje, lo cual se hace en esta actividad. Esto debido a que, en palabras de Aramburú, “existe mucha discrecionalidad en determinar las obligaciones de los beneficiarios”, lo que eventualmente conlleva a incomprensiones de lo exigido por el programa como parte de las corresponsabilidades.

Por otro lado, un aspecto a tomar en cuenta es que además de las directivas que sirven de ayuda para analizar los procedimientos que deben ir en este punto de Organización para la ejecución de la actividad, también se encuentra el Manual de Operaciones. Este documento de gestión brinda a su vez, luces sobre los procesos que se llevan a cabo en cada una de las actividades. Según la revisión realizada, se debe señalar que en la mayoría de actividades los procesos descritos cumplen parcialmente con lo dispuesto en el Manual de Operaciones. Esto hace notar que no hay una coordinación significativa o precisa entre estos documentos, es decir, el Anexo 2, las directivas que norman los procesos y el Manual de Operaciones.

c. Criterios de programación

En cuanto a este punto, se ha podido observar que no se especifica claramente las normas o estándares para el cumplimiento de las metas en el Criterio de programación, un error común en este punto según lo señalado por el analista de Maximixe (comunicación personal, 7 de julio del 2016), quien afirma que en la mayoría de las actividades no pueden ser considerados criterios o reglas que sirvan para la determinación de metas físicas. Esto se puede observar, por ejemplo, en la actividad 1 en la que se hace mención de los criterios de focalización de forma general, lo cual no ayuda a precisar la meta física de la actividad. En este caso, se tendría que tomar en cuenta criterios más específicos que los mencionados sobre cerrar cobertura en distritos donde ya interviene el programa y expandir la intervención donde no ha llegado aún. Un criterio más específico sería aquellos relacionados a los hogares mismos como unidad de medida y ya no tanto a nivel de zona

geográfica. Por ejemplo, aquellos hogares que cuenten con más de un miembro que cumpla con las características de población objetivo.

d. Flujo de procesos

En cuando a los Flujos de Procesos, si bien se señalan los principales procedimientos, no presentan los flujos tal y como corresponde, es decir, de manera gráfica mostrando de forma explícita a los responsables y sus principales acciones. En la misma línea, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) hace mención que no se muestran los flujos de procesos en ninguna actividad de forma adecuada, esto es de la manera en que señala la directiva haciendo referencia a gráficos.

e. Diagrama de Gantt

Con respecto a los Diagramas de Gantt de las actividades, se pudo observar que en la mayoría se presentó de manera adecuada la representación de los procesos a llevarse a cabo. Esto debido a que las tablas respectivas muestran las tareas principales, que guarda relación con los procesos descritos en el Modelo Operacional, unidad de medida, cantidad, la Fecha de inicio y de Final. El responsable y la identificación de los meses en los que se lleva a cabo la ejecución de las tareas presentadas. Al igual que en el Listado de insumos, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) se refirió a lo desarrollado en este punto como que sí cumplía con lo establecido en la directiva.

f. Listado de insumos

Respecto al listado de insumos, se ha podido observar que todas las actividades cuentan con el listado respectivo así como que se relacionan con los procesos descritos en el punto referido al Flujo de procesos. Asimismo, el listado cuenta con la mayoría de aspectos que debe llevar la tabla del listado de insumos según la guía que ayuda a la elaboración del mismo. Estos aspectos que deben ir en la tabla son el proceso, subproceso, descripción del insumo, cantidad por vez, número de veces y cantidad por caso. Según lo descrito, el listado de insumos de las actividades cumple con lo establecido en la guía. De igual forma, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) señaló, al momento de hablar de este punto, que se puede decir que sí, haciendo entrever que está adecuadamente desarrollado.

Todas estas observaciones se presentan en la tabla 16, en la que se analiza y revisa las actividades, tareas e insumos correspondientes al Modelo Operacional de las Actividades que en el Anexo 2 se desarrollan en las tablas del 12.1 al 12.5.

Tabla 16: Análisis del Modelo Operacional de las Actividades

Análisis de las alternativas		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Aspectos generales		
• Denominación del producto incluye la unidad de medida	✓	✓
• Se especifica el responsable de la entrega del producto	✓	✓
• Se identifica los niveles de gobierno que intervienen en la entrega del producto	✓	✗
• Se menciona la unidad de medida del indicador de producción física	✓	✓
Definición operacional		
• Se describe el procedimiento mediante el cual se estandariza, precisa y describen los contenidos del producto	✗	✗
• Se responden las preguntas planteadas en la directiva	✗	✗
Organización para la ejecución de la actividad		
• Se identifica las unidades orgánicas con sus funciones	✗	✗
Criterios de programación		
• Se establece la norma o estándar para la determinación de metas de producción física	✗	✗
• Se señala la fuente de información que establece los criterios	✗	✗
Flujo de procesos		
• Se representa de manera gráfica los procesos del producto	✗	✗
• Se identifican los actores y sus roles	✗	✗
Diagrama de Gantt		
• Identifica proceso/tarea	✓	✓
• Identifica unidad de medida	✓	✓
• Identifica Cantidad	✓	✓
• Identifica fecha de inicio y final	✓	✓
• Identifica a los responsables de las tareas	✓	✓
• Señala los meses en que se ejecutan las tareas/procesos	✓	✓
Listado de insumos		
• Se lista los procesos descritos anteriormente	✓	✓
• Cumple con los ítems de la directiva	✓	✓

A modo de resumen del análisis realizado, se puede observar que la valoración según la revisión documental y las entrevistas muestran un cumplimiento en los aspectos generales y en el Diagrama de Gantt. En cambio se puede apreciar que con respecto a los demás puntos, la revisión y

las entrevistas hacen notar el incumplimiento de la metodología en la Definición Operacional, Organización para la ejecución de la actividad, Criterios de programación, Flujo de proceso y en lo referente al cumplimiento de los ítems en el Listado de insumos.

2.6. Indicadores

En esta sección se brinda una descripción y análisis de los indicadores de desempeño que se desarrollan en la Tabla 14 del Anexo 2 del programa y los indicadores de producción física mostrados en las tablas del 15.1 al 15.12 del mismo documento.

2.6.1. Resumen de las Fichas de indicadores

Los indicadores de desempeño desarrollado por el programa abarcan el Resultado Final, Resultado Especifico y Producto, los cuales se pueden apreciar en la tabla 17, y para mayor detalle se puede revisar el Anexo L, específicamente las tablas del L 1 al L 10. Cabe precisar que las fichas de los indicadores de desempeño son a partir de los del Resultado específico.

Tabla 17: Indicadores de desempeño

Nivel de objetivo	Enunciado o nombre del indicador
Resultado Final Contribuir a que grupos vulnerables cuenten con protección social garantizada	Brecha de pobreza: Mide la profundidad de la pobreza e indica distancia promedio de las personas pobres a la línea de pobreza, ponderada por la incidencia de la pobreza Incidencia de la pobreza: Es el porcentaje de personas cuyo consumo es menor al valor mínimo de una canasta básica de alimentos. Se denomina pobreza extrema cuando las personas no pueden satisfacer al menos sus necesidades alimentarias
Resultado Especifico Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales, acceden informados a los servicios de salud-nutrición y educación	Porcentaje de mujeres de hogares usuarias JUNTOS que en ultimo nacimiento en los 5 años antes de la encuesta recibieron 6 o más controles prenatales Porcentaje de niños menores de 36 meses de hogares usuarios JUNTOS que asisten al menos al 80% de los Controles de Crecimiento y Desarrollo según el sector salud Porcentaje de niños en edad pre escolar (3 a 5 años) de hogares usuarios JUNTOS que asisten a servicios de educación inicial Porcentaje de niños hogares JUNTOS que cuentan con 6 años de edad y cursan por primera vez el primer grado del nivel primario de educación básica regular, respecto al total de niños de hogares usuarios JUNTOS que cuentan con 6 años de edad Tasa de deserción escolar de niños y adolescentes de hogares usuarios JUNTOS que culminaron el nivel primario de educación básica regular del año anterior Tasa de deserción escolar del nivel secundario de adolescentes de hogares usuarios JUNTOS
Producto	Número de hogares usuarios con gestantes, niños, adolescentes y

Nivel de objetivo	Enunciado o nombre del indicador
Hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años, en hogares en situación de pobreza prioritariamente de zonas rurales, reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades con orientación y acompañamiento	jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza que reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades
	Porcentaje de cobertura de hogares usuarios del programa con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza
	Porcentaje de hogares usuarios afiliados que cumplen las corresponsabilidades en salud – nutrición
	Porcentaje de hogares usuarios afiliados que cumplen las corresponsabilidades en educación

Fuente: (JUNTOS, 2014, p. 105)

En cuanto a los indicadores de Producción física del producto y de las actividades (Ver Tablas del L 11 al L 22 del Anexo) cumplen con señalar la denominación, unidad de medida, método de medición, fuente de información de programación, fuente de información para la ejecución, forma de recolección de información para la ejecución y los responsables de medición, aspectos requeridos por la directiva que regula el diseño de los PP.

2.6.2. Análisis de los Indicadores

Para el análisis de los Indicadores de desempeño y de producción física, cabe señalar que se profundiza en lo desarrollado por el Programa JUNTOS en las fichas de indicadores respectivos, tratando con ello distintos puntos en cada uno de ellos como son la Definición operacional, la Dimensión de desempeño, el Valor del indicador, la Justificación, las Limitaciones y supuestos, las Precisiones técnicas, el Método de cálculo, la Periodicidad de las mediciones, la Fuente de datos, la Base de datos y los Instrumentos para la recolección de información en la ficha de los indicadores de desempeño. Mientras que en la ficha de los indicadores de producción física se analiza la Definición operacional, el Código de producto, la Unidad de medida, el Método de medición, la Fuente de información, la Forma de recolección de información y el Responsable de medición.

a. Indicadores de desempeño

Según lo observado en las fichas de los indicadores de desempeño, de manera general se puede apreciar que las tablas han sido llenadas en todos los puntos correspondientes. Así también, según la revisión documental llevada a cabo se puede observar que no ha habido problemas en el llenado de la definición, dimensión de desempeño, valor del indicador, justificación, Limitaciones y supuestos y periodicidad de las mediciones dado que son datos sencillos que se desprenden de información previa del mismo resultado específico como del producto y actividades.

Sin embargo, en los puntos correspondientes a las Precisiones técnicas y el Método de cálculo se observa que la información brindada no está del todo bien señalada según lo puesto en la directiva, ya que falta detallar las variables del indicador en las Precisiones técnicas y formular el Método de cálculo matemáticamente. Otros puntos en los que se observó problemas fueron en las Fuentes de datos, Base de datos e Instrumento de recolección, sobre todo en los indicadores de desempeño de los productos. Esto se aprecia, por ejemplo, en el segundo indicador del producto (Ver Tabla I del Anexo) donde se señala la fuente pero en relación a la Base de datos y el Instrumento de recolección, no brinda mayores datos.

Con respecto a la entrevista, se pudo recoger apreciaciones parecidas a las obtenidas con la revisión documental. Esto debido a que para el especialista (comunicación personal, 7 de julio del 2016), por un lado, la Justificación, Limitaciones y supuestos, Fuente de datos, Base de datos e Instrumentos de recolección cuentan con deficiencias. Mientras que, por otro lado, la Definición, Dimensión del desempeño, Valor del indicador y la Periodicidad se encuentran bien señalados.

En relación a la justificación y las limitaciones y supuestos, para el especialista lo descrito hace referencia a la actividad, producto o resultado en sí y no a una justificación del mismo indicador. A pesar de ello, para el análisis documental realizado, como se dijo en el párrafo anterior, esto no se ha observado ya que, por ejemplo, en el primer indicador del Resultado específico (Ver Tabla L 1 del Anexo), se habla sobre la importancia del control prenatal haciendo referencia a su relación con la evolución del embarazo. Pero también menciona sobre cómo contribuye a la medición para el cumplimiento de corresponsabilidades y de indicadores relacionados considerados por el MINSA, lo cual hace notar la importancia del indicador que es lo que se espera en este punto según la directiva.

Con respecto a las Precisiones técnicas, Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), resalta que éstas se refieren más a la descripción de los puntos que conforman la medición o método de cálculo del mismo. El Método de cálculo, por su parte, que debe consistir en una representación matemática simple de la medición de los valores descritos en el punto anterior tal y como señala la metodología, no cumple para el especialista. En el caso de la Fuente de datos, el problema encontrado ha sido que en la mayoría de casos solo se hace mención a la institución o entidad que brinda la información, sin embargo no menciona específicamente la encuesta, censo, registro, etc. del cual fue obtenido.

b. Indicadores de producción física

En el análisis a este punto se pudo observar que no hay mayores problemas debido a que se ha desarrollado todos los puntos que conforman la tabla del indicador de producción física. Esto se puede apreciar en que en el punto más significativo o difícil de desarrollar que es el Método de medición, se describe de forma adecuada considerando las características que deben tener las actividades desarrolladas y el producto, tal y como señala la metodología en este punto. El único inconveniente se observó en el indicador Entrega de incentivos monetarios condicionados a estudiantes de hogares usuarios en el que no se llenó el Código de la actividad.

El análisis de los indicadores de desempeño del Resultado específico se aprecia mejor en la tabla 18 que se muestran a continuación.

Tabla 18: Análisis de los Indicadores

Análisis de las alternativas		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas 1
Indicadores de desempeño		
• Presenta una descripción simple del indicador	✓	✓
• Menciona la dimensión del desempeño	✓	✓
• Presenta valores del indicador	✓	✓
• Establece los atributos que justifican su utilidad para el seguimiento y monitoreo	✓	✗
• Se identifican las limitaciones y supuestos	✓	✗
• Se presentan detalles en torno al cálculo del indicador	✗	✗
• Se especifica la fórmula matemática del cálculo del indicador	✗	✗
• Se detalla la periodicidad	✓	✓
• Menciona la fuente que origina el dato	✗	✗
• Menciona la fuente de información de donde se obtiene el dato	✗	✗
• Presenta las preguntas o manera de dónde se obtiene el dato	✗	✗
Indicadores de producción física		
• Presentan códigos	✓	✓
• Describen el método de medición	✓	✓
• Presentan la fuente de información de la programación	✓	✓
• Presentan la fuente de información para la ejecución	✓	✓
• Especifica la forma de recolección de la información	✓	✓
• Menciona al responsable de la medición	✓	✓

Según lo visto, no hay mayores problemas en los indicadores de producción física según el análisis documental y la entrevista realizada. Sin embargo, con ambos análisis se pudo apreciar deficiencias en los indicadores de desempeño, especialmente en lo relacionado al cálculo del indicador y la obtención de las fuentes y base de datos. Esto se debe principalmente a que, tal y como señala Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) “en algunos casos no se mostraban cuál era la base de datos y no se especificaba el instrumento de recolección”.

3. Síntesis del análisis

Como parte del objetivo de estudio, esta sección presenta el análisis teórico – práctico, con lo que se busca brindar una revisión entre los fundamentos vistos en el capítulo 2 referido al marco teórico y lo encontrado con el análisis al Programa Presupuestal 0049.

Por un lado, se ha constatado que el diseño del Programa JUNTOS se basa en las características más importantes de la NGP señalados por Barzelay (1999), como el enfoque a resultados, la calidad, rendición de cuentas y entrega de valor público. Asimismo, el Programa Presupuestal, se basa en los instrumentos utilizados por este enfoque de gestión pública como la Gerencia por objetivos y Calidad total, lo que se aprecia en la definición del Presupuesto por Resultados según el MEF.

Lo anterior se puede apreciar significativamente con los cambios que se dieron en el diseño que tuvo el Programa JUNTOS desde su inicio hasta al momento de adoptar los lineamientos del Presupuesto por Resultados y con ello el diseño actual de la intervención caso de estudio. El diseño del programa al inicio se caracterizó por contar solo con tres macroprocesos como fueron la Afiliación de las familias seleccionadas, la Liquidación de servicios y el Control de cumplimiento de compromisos (JUNTOS, 2006). Además, el diseño consistía en cuanto a la focalización a la aplicación del algoritmo por parte de JUNTOS – INEI pero que posteriormente pasó al SISFOH – MEF. Con respecto a la afiliación, ésta solo consistía en la asamblea de validación comunal y un acuerdo de compromisos que posteriormente conto con un evento de afiliación concurrente y oportuna adicionalmente. En cuanto a la corresponsabilidad en salud y educación el cambio más significativo fue que paso de un monitoreo trimestral a uno bimensual, del mismo modo, la transferencia monetaria pasó de ser mensual a bimestral y con ello cambiando el monto del incentivo monetario pasando de S/. 100 a S/. 200. Todos estos cambios y en el proceso del Programa JUNTOS, se pueden apreciar mejor en el Anexo M.

Por otro lado, en relación los instrumentos de la NGP, el PP basa su estructura en la lógica causal característica de la Gestión por Resultados (vista en la figura 12) y con ello del PpR. Esto se observa claramente en la Estructura Funcional Programática de esta categoría presupuestal y la forma en la que se desarrolla, ya que identificando la problemática y el resultado a alcanzar se determinan el producto, actividades e insumos para lograrlo.

Por último, en lo que respecta al diseño de un Programa Presupuestal con lo señalado teóricamente en la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 y lo desarrollado en el Anexo 2 por el Programa JUNTOS, se ha encontrado deficiencias en la mayoría de los elementos del diseño. Para una mejor apreciación y como resumen del análisis realizado en este capítulo, se presenta la tabla 19 en la que se muestra de forma acotada el resultado de la valoración realizada a los elementos del diseño del programa caso de estudio.

Tabla 19: Resumen del análisis

Problema específico		
Consideraciones metodológicas	Análisis de contenido	
	Documento	Entrevistas
Problema específico	✓	✓
Identificación y cuantificación de la población	✓	✓
Causas del problema identificado	✗	✗
Resultado específico	✓	✓
Análisis de los medios	✗	✗
Análisis de las alternativas	✗	✗
Transición de las alternativas a productos	✗	✗
Actividades, tareas e insumos	✗	✗
Indicadores	✓	✓

El desarrollo de esta tabla, brinda una mayor noción para la elaboración de las conclusiones, ya que, brinda el resultado de los elementos cuyo desarrollo es valorado positivamente y negativamente. Así también, permite dar respuesta a la pregunta de investigación y validar o no la hipótesis de estudio. Por otro lado, a su vez, otorga la posibilidad de centrar y perfilar las recomendaciones que se realizan en el capítulo siguiente.

CAPITULO 5: RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DEL PROGRAMA PRESUPUESTAL 0049: PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES - JUNTOS

En este capítulo se presenta las recomendaciones surgidas del análisis de cada uno de los elementos tratados en la sección anterior. En ese sentido, de lo mencionado por los especialistas en el análisis y lo dicho en otras partes de las entrevistas realizadas, se procede a plantear sugerencias generales y específicas en los puntos revisados del diseño del Programa JUNTOS, siguiendo la estructura de la directiva en la que se baja la revisión.

1. Fase de Diagnóstico

Las propuestas en esta fase como se observa a continuación giran en torno a una mayor actualización en la información para el diagnóstico del Problema específico y a cambios en el Árbol de problemas desarrollado por el Programa JUNTOS.

1.1. Problema Específico

Tomando en cuenta lo señalado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016), la primera recomendación para el problema específico tiene que ver con la actualización de los estudios referidos para sustentar la problemática que ayuden a analizar y profundizar las cifras estadísticas mostradas de las instituciones públicas de salud (MINSAs) y educación (MINEDU).

El énfasis del propósito del programa en el problema específico, sería oportuno que en su enunciado se tome en cuenta como brecha de atención o necesidad de la población la insuficiente inversión en capital humano en lugar del limitado acceso a los servicios de salud y educación por parte de la población beneficiaria. Esto debido a que, como se pudo observar en el capítulo 1, los Programas de Transferencias Condicionadas se enmarcan en el concepto de protección social como inversión en capital humano y al tener como premisa que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en las personas, buscan a través de las transferencias promover la inversión en capital humano por parte de la población en situación de pobreza. Esto hace de las transferencias el medio para el logro del objetivo que es la inversión en capital humano, por lo que el problema específico debería estar en torno a éste y no al medio en sí.

Asimismo, otro aspecto que si bien contempla el problema específico no lo hace de manera completa y es lo referido al lugar o zonas en la que intervendrá el programa. Para ello se hace mención a la zona rural prioritariamente, sin embargo, con lo visto en la identificación del problema

también se consideran otras “zonas vulnerables” haciendo referencia al VRAEM por lo que sería apropiado que esto también figure en la definición del problema específico.

Tomando lo anterior en consideración, un ejemplo como quedaría el problema específico sería: “Limitada inversión en capital humano de los hogares pobres con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años, en hogares en situación de pobreza principalmente de las zonas rurales del país”.

1.2. Identificación y cuantificación de la población

Debido a que uno de los mayores problemas en este punto tiene que ver con la información, lo más importante a considerar es que se cuente con información más actual para la adecuada proyección de la población, ya que los censos utilizados son del 1993 y 2007.

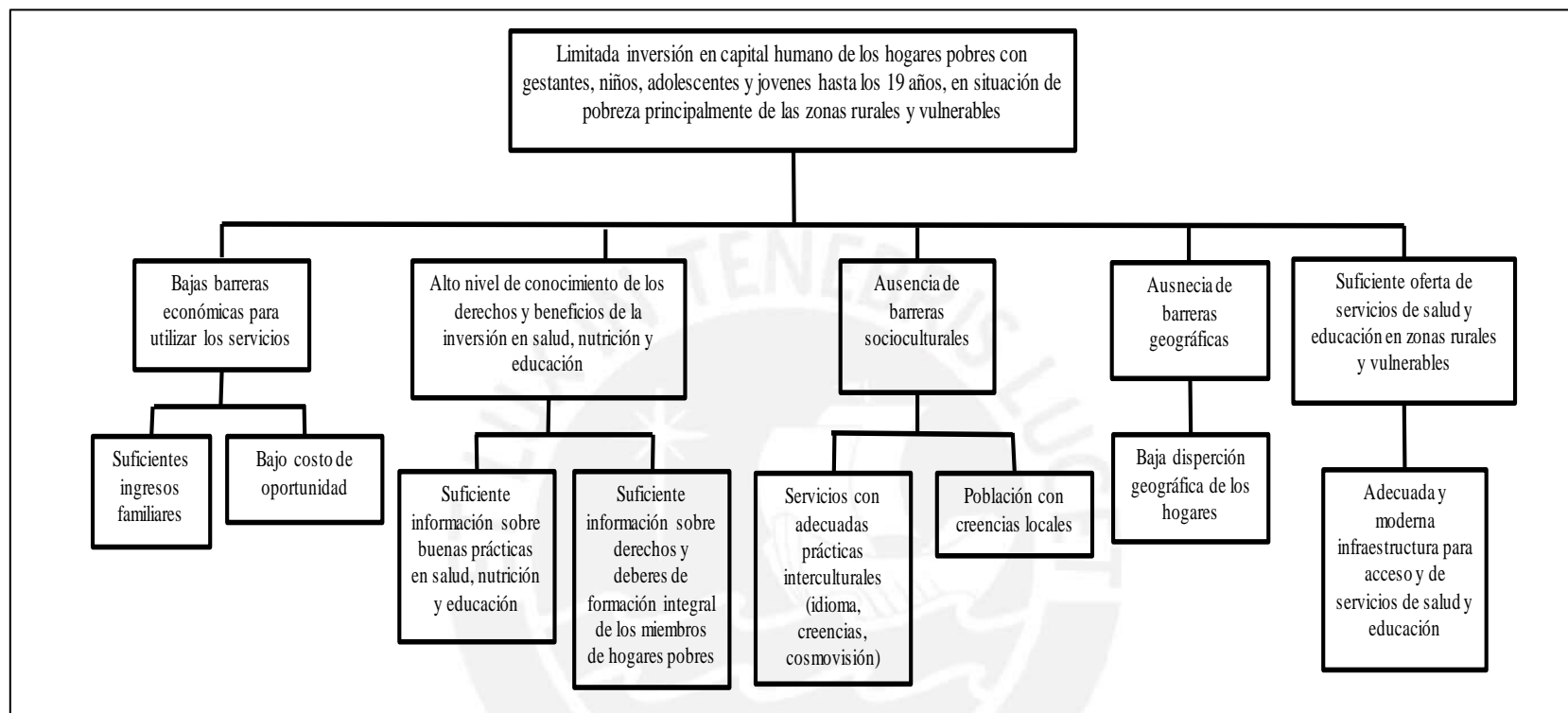
Con respecto a la Focalización, la primera sugerencia va ligada al esclarecimiento de los otros criterios que utiliza el programa para la selección de la población. Esto, tomando en cuenta lo señalado por Figallo (comunicación personal, 7 de julio del 2016) y Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) cuando mencionan llevar a cabo una focalización más segmentada que considere los diversos grupos dentro de la población objetivo. Una manera es a través de una focalización en base a la vulnerabilidad de la población, tal y como señalo Carlos Eduardo Aramburú; y otra propuesta por Figallo es adoptar criterios de focalización eficiente empleados por otros Programas de Transferencia Condicionada, que esté dirigido a maximizar el impacto a través de la orientación de recursos a la población que responde mejor a los incentivos monetarios o maximizar el impacto en el capital humano.

Con respecto al enunciado de la población objetivo, no se ha tomado en consideración las otras zonas de intervención del programa. En ese sentido, si el programa busca integrar a todos los lugares con cobertura y ello se vea plasmado desde el diseño, sería adecuado que en lugar de solo mencionar como prioritariamente la zona rural, se haga mención de zonas vulnerables en forma general. Tomando en consideración lo anterior, la población se definiría como: Hogares en condición de pobreza que cuenten con una gestante, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, de zonas rurales y vulnerables que cumplen con los criterios de focalización.

1.3. Causas del problema identificado

Con lo visto en el análisis de este punto en el capítulo anterior, se presenta el desarrollo del Árbol de problemas propuesto en la figura 33.

Figura 33: Árbol de Problemas propuesto



Como se observa en la figura del Árbol de problemas propuesto, se ha considerado un reordenamiento de las Causas Directas e Indirectas así como las líneas que las vinculan. Entre los cambios más importantes se encuentran que la CD referida al elevado costo de oportunidad ha pasado a ser CI de la CD Altas barreras económicas, esto desde el punto de vista que el tiempo invertido puede ser utilizado en realizar acciones que generen ingresos, es decir, actividades productivas.

Otro cambio importante es que la CI referida al Bajo nivel de conocimiento de los derechos y beneficios de la inversión en salud y educación pasó a ser CD y sus causas inferiores pasaron a ser sus CI. El otro cambio significativo es el relacionado a la CD sobre la Presencia de barreras socioculturales y de información, ya que la CI “Actitud negativa hacia la recepción de los servicios de educación y salud” que estaba suelto en el árbol y sus respectivas sub causas pasaron a formar parte de ésta como sus causas indirectas e inferiores, respectivamente.

El último cambio importante a resaltar es el referido a la CD “Altas barreras de identidad”, la cual fue eliminada y reemplazada por “Insuficiente oferta de servicios de salud y educación en zonas rurales y vulnerables”. Esto debido a que según Aramburú (comunicación personal, 2 de junio del 2016) y Fiszbein & Schady (2009), los Programas de Transferencia Condicionada al incentivar la demanda de servicios públicos con el cumplimiento de las corresponsabilidades, tienen la obligación de velar por la oferta. Si bien no es un producto o actividad perteneciente en el ámbito de control del Programa JUNTOS, es por lo menos importante ser considerado o mapeado en el árbol de problemas y procurar las coordinaciones correspondientes con los sectores encargados de brindar los servicios de salud y educación, lo que sí debe figurar en el diseño del programa en la parte de los Modelos Operacionales.

2. Fase de Diseño

En esta fase las propuestas brindadas más significativas han sido en torno al adecuado desarrollo de los modelos operacionales de los productos y actividades, así como en el llenado de las fichas de los indicadores de desempeño. Esto con la finalidad de explicar mejor lo desarrollado por el Programa JUNTOS en cada una de sus actividades y en el producto entregado en beneficio de la población objetivo.

2.1. Resultado Específico

En este elemento, no hay mucho que decir salvo que debe seguir los cambios planteados en el problema específico dado que depende directamente de este. En ese sentido, el resultado específico tomaría en cuenta lo referido a la inversión en el capital humano, por lo que quedaría como “Adecuada inversión de los hogares pobres con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años, en hogares en situación de pobreza principalmente de las zonas rurales del país”.

2.2. Análisis de los medios

Con respecto a este elemento, el principal aporte estaría en el desarrollo de una propuesta del árbol de medios, el cual se desprende de lo planteado en el árbol de problemas de la figura 33. En ese sentido se debe considerar los cambios propuestos en dicha figura, siendo los más importantes los referidos a los medios directos de oferta de servicios públicos y el nivel de conocimientos sobre los derechos y beneficios de la inversión en capital humano y ordenar los medios indirectos según corresponda.

2.3. Análisis de alternativas

Las recomendaciones en este elemento están referidas a las posibles alternativas a tomar en cuenta en este punto. En cuanto al medio referido a la disminución de barreras económicas, se debe considerar una alternativa que implemente programas productivos llevados a cabo por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social o por otros. Esto debido a la importancia señalada por Figallo (comunicación personal, 7 de julio 2016) y Aramburú (comunicación personal, 2 de junio 2016) de conectar a los beneficiarios al mercado a través del Programa Presupuestal 0118 Acceso de hogares rurales con economía de subsistencia a mercados locales – Haku Winay, y de esta manera no depender exclusivamente del programa. Además, visto como sostenibilidad del programa. Otra alternativa a tomar en cuenta es la referida al medio directo Barreras socioculturales, a brindar charlas o capacitaciones para sensibilizar a la población beneficiaria de la importancia del uso de los servicios públicos. Por último, en cuanto al medio relacionado a la oferta de servicios públicos, una alternativa a considerar es el uso de mecanismos que permitan agilizar la inversión en infraestructura de salud y educación como las Asociaciones Público Privadas (APP).

2.4. Transición de alternativas a producto

En este punto la principal recomendación está ligada a la definición operacional y organización para la entrega del producto. En la primera se debe responder explícitamente las preguntas dadas por la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 que son ¿Quién recibe el producto / o sobre quién se interviene? ¿Qué bienes y servicios- específicos recibirá dicho grupo poblacional? ¿Cuál es la modalidad de la entrega del producto? ¿Quién realiza la entrega del producto? Y ¿Dónde se entrega el producto? Esto debido a que la descripción no toma en cuenta lo dictado en la normativa. En cuanto al segundo punto, se recomienda colocar las entidades y/o unidades dentro y fuera del programa que también participan en el transcurso de la entrega de efectivo condicionado a las familias, tomando en cuenta los documentos de gestión del mismo Programa JUNTOS así como de las otras organizaciones.

2.5. Actividades, tareas e insumos

Al igual que en el punto anterior, las recomendaciones en las actividades están relacionados al adecuado llenado de las definiciones operacionales, tomando en cuenta la manera en que se lleva a cabo la actividad tal y como exige la directiva. En el caso de la organización para la ejecución de las actividades se sugiere determinar las entidades o unidades que intervienen en la actividad según lo desarrollado por las directivas que regulan cada una de las actividades, Con respecto a los criterios de programación, se pudo observar la importancia de considerar diversos aspectos para la programación de metas y no solo las generales como las que normalmente se colocan. En ese sentido, es recomendable que el responsable técnico en cada actividad se cuestione todos los aspectos que contribuyan a la programación de metas. Por último, con respecto al Flujo de procesos, se sugiere tomar en cuenta los flujos desarrollados en las directivas que regulan las actividades y elaborar uno general que abarque toda la actividad.

2.6. Indicadores

En este punto las sugerencias están relacionadas a los indicadores de desempeño, ya que, los de producción física como se pudo observar en el análisis, no hay mayores problemas. Así, en los indicadores de desempeño, las recomendaciones son más de forma que de fondo. En ese sentido, se sugiere revisar el punto referido al Ámbito de control de las fichas, en las que se ha puesto el resultado o del producto cuando debe ir el nombre de lo que se busca con el indicador. La recomendaciones a las cuestiones de fondo son las de considerar indicadores de resultados que no

solo tomen en cuenta el uso de los servicios de salud y educación, sino que también mida la importancia de estos en los usuarios, es decir, la interiorización de que el uso de los servicios es importante para el desarrollo de sus capacidades. Asimismo, en los indicadores de producto y también de resultado, se debe contar con uno que mida el paso de los usuarios del programa a otras intervenciones productivas que los inserten al mercado y les permita generar sus propios ingresos.

Como se observa, las recomendaciones brindadas en el estudio son tanto generales como específicas y a la vez propositivas, esperando con ello contribuir en la mejora del diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Con esto, en el siguiente capítulo se plantean las conclusiones del presente estudio.



CAPITULO 6: CONCLUSIONES

En este último capítulo, por un lado, se brindan las conclusiones del estudio luego de llevar a cabo el análisis con la revisión del Programa JUNTOS bajo los lineamientos de la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01. Para esto, se diferencia dos tipos de conclusiones, una referida al diseño del caso de estudio y la otra al desarrollo en general de los Programas Presupuestales. Asimismo, por otro lado, se presentan recomendaciones a considerar para futuras investigaciones, diferenciándose de las recomendaciones de política destinadas a mejorar el diseño del programa caso de estudio vistas en el capítulo anterior.

1. Conclusiones

La principal conclusión que se obtuvo y que ayuda a responder a la pregunta de investigación, es que gran parte del diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS ha sido desarrollado deficientemente siguiendo lo establecido por la Directiva N° 0001-2015-EF/50.01 que regula su elaboración. Esta afirmación se basa en la revisión documental y entrevistas llevadas a cabo, que indican que solo 4 elementos de los 9 vistos han sido valorados positivamente con el análisis realizado. Asimismo, según la tabla 19: Resumen del análisis, la fase en la que más problemas se encontró para el diseño del programa fue la segunda, es decir, la Fase de Diseño.

En relación a cuestiones de forma y fondo en el desarrollo del diseño del PP 0049, se pudo observar que hubo problemas de este tipo en ambas fases del diseño, siendo en la segunda más notoria, específicamente en los Modelos Operacionales del Producto y las Actividades. En la Fase de Diagnóstico la deficiencia más significativa que se pudo encontrar es referente a la información, en la que es necesario que sea la más actual posible. Por ello, es significativo que se cuente con el apoyo y coordinación de los sectores de Educación y Salud para este fin y hacer uso adecuado de herramientas como ESCALE del MINEDU. Para ello, un aspecto a tomar en cuenta son los convenios entre sectores que permitan el intercambio de información relevante y oportuna para el diagnóstico, monitoreo de los indicadores de desempeño, entre otras cosas. Otro punto a considerar es lo mencionado por Trivelli (comunicación personal, 9 de junio del 2016) quien señala la importancia de una estandarización de la información exigida por los sectores en, por ejemplo, la verificación de las corresponsabilidades lo que permitiría una mejor sistematización y con ello mayor facilidad en dicho proceso.

Mientras que en la Fase de Diseño el mayor problema estuvo en la definición de las entidades y organismos que intervienen en la entrega del producto y desarrollo de las actividades, así como la determinación de sus funciones. Para mejorar en este aspecto, se debe tener en cuenta los documentos de gestión elaborados por el mismo programa como las distintas Directivas que regulan los procesos operativos y otros documentos de gestión de los organismos que intervengan en alguna de las actividades o procesos.

En líneas generales se puede decir que el diseño del programa caso de estudio cumple con los fundamentos de la Nueva Gestión Pública, Gestión por Resultados y Presupuestos por Resultados en los que se basa. Esto se observa en la manera en que hace frente un problema, identificando lógicamente las causas y proponiendo en base a evidencias alternativas de solución sin perder de vista el resultado planteado. Sin embargo, también se pudo apreciar que los Programas Presupuestales aún mantienen deficiencias en el desarrollo de sus diseños. Estas corresponden principalmente tanto a aspectos formales, debido a un inadecuado llenado de las tablas o espacios determinados en la directiva, como de fondo dada la limitada información con la que cuentan los encargados del diseño así como la insuficiente coordinación entre los organismos responsables del diseño de los PP como de las otras entidades que intervienen en la implementación de los mismos.

2. Recomendaciones para futuras investigaciones

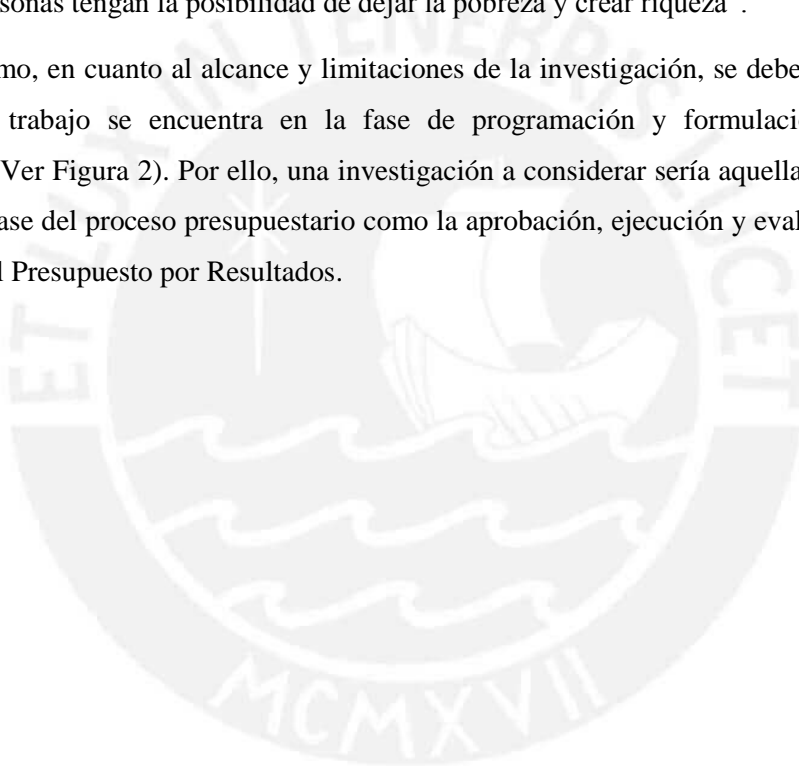
Con lo visto en la presente investigación se pudo apreciar la importancia de la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados y, con ello, de su instrumento, el Programa Presupuestal. Asimismo, con el análisis llevado a cabo al diseño del PP 0049 se observó las principales deficiencias y respectivas recomendaciones de fondo y forma, así como lo abarcado y lo dejado de lado debido a las limitaciones en la información presentes al momento de realizar el estudio. Tomando en cuenta estos puntos como son la importancia del PpR, las recomendaciones y el alcance del estudio dada la limitación del mismo, es que se proponen algunos temas para futuras investigaciones dentro del ámbito de la gestión pública.

Con respecto al primer punto, un tema de investigación posible es el análisis de algún otro Programa Presupuestal que sea de interés para el estudiante, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados. Esto sería mucho más significativo e interesante si el trabajo se hace tomando como caso de estudio a un programa social que guarde relación con el Programa JUNTOS, como es el Programa Presupuestal 0118: Acceso de hogares rurales con economía de subsistencia a mercados

locales – Haku Winay, y de esta forma, contrastar los resultados y hallazgos obtenidos en esta investigación.

En relación al segundo punto referido a las recomendaciones y al tema propuesto en el párrafo anterior, otra posible investigación a seguir es sobre la articulación de los Programas Presupuestales y su reflejo en el diseño de los mismos. Este planteamiento se debe a la importancia de la vinculación entre los programas sociales para alcanzar uno de los principales objetivos del MIDIS que es la reducción de la pobreza. Esto se ve reflejado en el interés del nuevo gobierno a través de la ministra del sector, Cayetana Aljovín (El Comercio, 2016), quien considera que “los programas sociales pasen a una segunda etapa con enfoques productivos, como Haku Wiñay, que hace que las personas tengan la posibilidad de dejar la pobreza y crear riqueza”.

Por último, en cuanto al alcance y limitaciones de la investigación, se debe recordar que el aporte de este trabajo se encuentra en la fase de programación y formulación del proceso presupuestario (Ver Figura 2). Por ello, una investigación a considerar sería aquella que se enfoque en alguna otra fase del proceso presupuestario como la aprobación, ejecución y evaluación, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados.



REFERENCIAS

- Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (12 de 2012). *En camino de un PpR: Una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Recuperado el 2016 de 01 de 10, de Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2921&Itemid=101881&lang=es
- Alza, C. (19 de Junio de 2013). ¿Qué son las políticas públicas y cuál es su relación con la gestión pública? Lima, Perú. Recuperado de Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=BHBM8d80UGU>
- Andréu, J. (2000). *Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada*. Recuperado el 11 de Mayo de 2016, de https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=__vWV7iyHPKw8wf4jrzwDA&gws_rd=ssl#q=centero+de+estudios+andaluces+las+tecnicas+de+analisis+de+contenido+Andreu
- Barzelay, M., & Babak, A. (1999). El paradigma posburocrático desde una perspectiva histórica. *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la administración pública* (pp. 173 - 196). México: Fondo de Cultura Económica
- Becerra, O. (2012). *Elaboración de instrumentos de investigación*. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de Google: <https://nticsaplicadasalainvestigacion.wikispaces.com/file/view/guia+para+elaboracion+de+instrumentos.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2011). *Pautas para la elaboración de estudios de caso*. Recuperado el 12 de 02 de 2016, de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6434>
- Castillo, L. (2005). *Tema 5: Análisis documental*. Obtenido de Google: https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=__vWV7iyHPKw8wf4jrzwDA&gws_rd=ssl#q=tema+5+analisis+documental
- Castro, E. (2010). El estudio de caso como metodología de investigación y su importancia en la administración de empresas. *Revista Nacional de Administración*, 1 (2), 31 – 54. Recuperado de Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3693387>
- CENTRUM. (2014). *Informa de Desarrollo Humano 2014*. Recuperado el 14 de Diciembre de 2015, de CENTRUM al día: <http://centrumaldia.com/portada?K=25&id=400#.VtGJ-BFDcs>
- Cusma, H. (23 de 11 de 2015). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado el 28 de Marzo de 2016, de Secretaría de Gestión Pública: <http://sgp.pcm.gob.pe/biblioteca/?searchll=cusma>

- Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS. Modifican diversos artículos del Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, Norma de creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres. Presidencia de la República del Perú (2012). Recuperado de <http://www.juntos.gob.pe/index.php/normas-de-origen>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueban la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Presidencia del Consejo de Ministros (2013). Recuperado el 13 de 3 de 2016, de Secretaría de Gestión Pública: <http://sgp.pcm.gob.pe/biblioteca/?searchll=Normas>
- Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS. Aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer". Presidencia de la República del Perú (2013). Recuperado el 28 de Febrero de 2016, de JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/como-trabajamos/marco-normativo>
- Dirección General de Presupuesto Público. (2011). Sistema Nacional de Presupuesto. *El Sistema Nacional de Presupuesto: Guía básica (pp. 5-15)*. Lima: DGPP.
- El Comercio. (7 de 8 de 2016). *Debemos aspirar a un país que no requiera un MIDIS*. Recuperado el 30 de 8 de 2016, de El Comercio: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/cayetana-aljovin-debemos-aspirar-pais-que-no-requiera-midis-noticia-1922503>
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Panorama General: Transferencias Monetarias Condicionadas Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.
- García, R., & García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe (2ª ed.)*.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación (5ª ed.)*. México: McGraw Hill (5ª ed).
- Iniciativa contra la Desnutrición Infantil. (2012). *Desnutrición Crónica Infantil en el Perú*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de Iniciativa contra la desnutrición infantil: <http://www.iniciativacontradesnutricion.org.pe/la-desnutricion-2/en-peru/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Principales indicadores macroeconómicos*. Recuperado el 10 de Enero de 2016, de INEI: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
- Lapeyre, J. (2015). *Programas Presupuestales con enfoque a resultados EDUCACIÓN*. Recuperado el 24 de Marzo de 2016, de Google: https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=H8vWV4zbHtKw8wfE6YrYBQ&gws_rd=ssl#q=Lapeyre+Presupuesto+por+Resultados+y+articulacion+territorial

- Marcel, M., Guzmán, M., & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID
- Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, nro 20, 165-193.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (11 de 2014). *Juntos en cifras 2005 - 2014*. Recuperado el 15 de 03 de 2016, de JUNTOS: http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/indexp.html
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010). *De las instituciones al ciudadano: La reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Recuperado el 15 de 01 de 2016, de Google: <https://www.google.com.pe/#q=de+las+instituciones+al+ciudadano+CEPAL+ILPES+pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (01 de 2015). *Programas Presupuestales 2016: Diseño, Revisión y Articulación Territorial*. Recuperado el 22 de 10 de 2015, de Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=search_result&Itemid=100357&lang=es
- Ministerio de Economía y Finanzas (2015). *¿Qué es el Presupuesto por Resultados (PpR)?* Recuperado de http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2122
- Ministerio de Economía y Finanzas (2016). *Programas Presupuestales*. Recuperado el 09 de 03 de 2016, de Ministerio de Economía y Finanzas: https://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2126&Itemid=101530&lang=es
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press
- Pérez, F. (2009). *La entrevista como técnica de investigación social: Fundamentos teóricos, técnicos y metodológicos*. Recuperado el 2016, de https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=__vWV7iyHPKw8wf4jrzwDA&gws_rd=ssl#q=perez+fidel+la+entrevista
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS. (Marzo de 2014). *Anexo 2: Contenidos mínimos para el diseño del Programa Presupuestal 0049*. Lima.
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS (22 de diciembre de 2014). *Plan Operativo Institucional 2015*. Recuperado el 10 de 11 de 2015, de JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/planes-operativos>

- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS. (Enero de 2016). *Boletín Técnico N° 009 - Enero 2016*. Recuperado el 23 de Enero de 2016, de InfoJUNTOS: http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS. (Febrero de 2016). *Directiva N° 02-2016-MIDIS/PNADP-DE: Procesos de afiliación y mantenimiento del padrón de hogares*. Obtenido de JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/normas-de-origen>
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS (Abril de 2016). *Directiva N° 04-2016-MIDIS/PNADP-DE: Procesos de verificación del cumplimiento de corresponsabilidades*. Obtenido de JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/normas-de-origen>
- Resolución Ministerial N° 157-2016-MIDIS. Aprobar el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016). Recuperado el 20 de 02 de 2016, de JUNTOS: <http://www.juntos.gob.pe/index.php/normas-de-origen>
- Robinson, M. (2012). *Manual sobre elaboración de presupuestos basados en resultados*. CLEAR.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Fondo Monetario Internacional
- Rubio, M. (2005). *El análisis documental: indización y resumen en base a datos especializados*. Obtenido de Google: https://www.google.com.pe/?gfe_rd=cr&ei=__vWV7iyHPKw8wf4jrzwDA&gws_rd=ssl#q=el+analisis+documental+indizacion+y+resumen
- Salhuana, R. (2009). *El Presupuesto por Resultados en Perú* [Video]. Lima, Perú. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_KPhgP-Kk5g
- Stake, R. (1999). El caso único. *Investigación con estudio de casos (2ª ed.)*. Madrid: Ediciones Morata.
- Transparencia económica (2016). *Consulta amigable: consulta de ejecución del gasto*. Recuperado el 29 de Abril de 2016, de <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- Trivelli, C. (2011). *Programa JUNTOS diseña primera estrategia de graduación de Latinoamérica*. Recuperado de <http://iep.org.pe/noticias/carolina-trivelli-programa-juntos-disena-primera-estrategia-de-graduacion-en-latinoamerica/>
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencia en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Número 86, 87-101. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37483-revista-la-cepal-no86>

Winchester, L. (2011). Recuperado el 12 de Enero de 2016, de http://www.up.ac.pa/viex/diplomadodegovernabilidad/documentos/MarkovaConcepcion/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Recuperado el 26 de Marzo de 2016, de Econpapers: <http://econpapers.repec.org/paper/cemdoctra/296.htm>

Yin, R. (1994). *Investigación sobre estudios de caso: Diseño y Métodos (2ª edición)*. Obtenido de Polipub.org: <http://www.polipub.org/articulo/index/id/24/page/2>



ANEXO A: Matriz de Consistencia

MATRIZ DE CONSISTENCIA							
Preguntas orientadoras	Hipótesis Principal	Objetivo General	Metodología			Conclusión	Recomendación
			Metodología	Variables	Herramientas		
¿Cómo se encuentra desarrollado el diseño, compuesto la Fase de Diagnóstico y la Fase de Diseño, del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS, bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados?	El diseño del Programa Presupuestal 0049, en sus fases de Diagnóstico y Diseño, se encuentra desarrollado de manera deficiente bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados	Analizar y revisar el diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS en el marco del Presupuesto por Resultados, con la finalidad de realizar una mejora en el mismo y así contribuir en la programación y formulación de esta intervención pública.	<u>Fase Exploratoria</u> - Diseño de la investigación - Desarrollo del marco teórico <u>Fase de recolección de información</u> - Método de investigación - Desarrollo de herramientas de recolección de información - Levantamiento de información <u>Fase de Análisis</u> - Análisis de información - Revisión del PP 0049 - Conclusiones y recomendaciones	<u>Variable Independiente</u> - Fase de Diagnóstico - Fase de Diseño <u>Variable Dependiente</u> - Diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS <u>Variable interviniente</u> - Lineamientos del Presupuesto por Resultados	<u>Herramientas de recolección de información</u> - Resumen - Entrevistas <u>Herramientas de análisis de información</u> - Análisis de contenido	El diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS se encuentra desarrollado deficientemente de forma parcial. En relación a cuestiones de forma y fondo en el desarrollo del diseño del PP 0049, se pudo observar que hubo problemas de este tipo en ambas fases del diseño, siendo en la segunda más notoria, específicamente en los Modelos Operacionales del Producto y las Actividades	Se debe contar con información más precisa, oportuna y actualizada para el diagnóstico así como para el seguimiento y evaluación de los indicadores. Además, para el adecuado llenado del Anexo 2 se debe tomar en cuenta la articulación del PP 0049 con los otros sectores y programas que ayuden en el objetivo y finalidad del Programa JUNTOS, reflejado en una coordinación entre los distintos documentos de gestión de dichas entidades

MATRIZ DE CONSISTENCIA							
Preguntas Específicas 1	Hipótesis Secundaria 1	Objetivos Específicos 1	Metodología	Elementos de la Fase Diagnóstico	Instrumentos	Conclusión 1	Recomendación 1
¿Cuáles son los elementos en la Fase de Diagnóstico del Programa Presupuestal 0049 que muestran deficiencias al ser desarrollados según los lineamientos del Presupuesto por Resultados?	Los elementos de la Fase de Diagnóstico del programa que presentan deficiencias según los lineamientos del Presupuesto por Resultados son la Identificación del problema, la Identificación y cuantificación de la población y las Causas del problema identificado	Analizar y revisar la Fase del Diagnostico bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de información * Indización * Resumen - Revisión de la Fase de Diagnóstico - Conclusiones - Recomendación 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación del problema - Identificación y cuantificación del problema - Causas del problema identificado 	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen - Guía de entrevista N° 2, 3 y 4 	En la fase de Diagnóstico la deficiencia más significativa que se pudo encontrar es referente a la información, la cual es necesario que sea la más actual posible. Por ello, es significativo que se cuente con el apoyo y coordinación de los sectores de Educación y Salud para este fin	Tomar en cuenta la información más reciente para el diagnóstico de la problemática entorno a los servicios de salud, nutrición y educación. Para ello, se necesita mayor coordinación entre los sectores que intervienen para el cumplimiento de las corresponsabilidades

MATRIZ DE CONSISTENCIA

Preguntas Específicas 2	Hipótesis Secundaria 2	Objetivos Específicos 2	Metodología	Elementos de la Fase de Diseño	Instrumentos	Conclusión 2	Recomendación 2
¿Cuáles son los elementos de la Fase de Diseño que muestran deficiencias según los lineamientos del Presupuesto por Resultados en el diseño del Programa Presupuestal 0049?	Los elementos de la Fase de Diseño del programa caso de estudio que presentan deficiencias según el marco metodológico desarrollado por el MEF son el Resultado Específico, el Análisis de Medios, Análisis de Alternativas, Modelo Operacional del Producto, el Modelo Operacional de las Actividades y los Indicadores	Analizar y revisar la Fase del Diseño bajo los lineamientos del Presupuesto por Resultados del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de información * Indización * Resumen - Revisión de la Fase de Diseño - Conclusiones - Recomendación 	<ul style="list-style-type: none"> - Resultado específico - Análisis de medios - Análisis de alternativas - Transición de las alternativas a Productos - Actividades, tareas e insumos - Indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen - Guía de entrevista N° 2, 3 y 4 	En la fase de Diseño el mayor problema estuvo en la definición de las entidades y organismos que intervienen en la entrega del producto y desarrollo de las actividades, así como la determinación de sus funciones.	Mejorar la presentación del llenado de datos en los elementos y considerar todos los puntos dentro de cada elemento. Asimismo, mayor precisión en los Modelos Operacionales del Producto y de las Actividades, procurando la articulación entre los distintos documentos de gestión de la unidades del Programa y con otras entidades

ANEXO B: Elementos del ciclo de la gestión y su relación con la cadena de resultados

Elementos del ciclo de la gestión	Definición	Cadena de resultados	
Situación socioeconómica	Análisis de la realidad socioeconómica del país que justifica las prioridades y estrategias del plan	Análisis de situación y situación deseada	
Objetivos y metas del gobierno	Plan de gobierno que establece los objetivos y metas consensuadas del país a largo y mediano plazo		
Estructura organizativa	Estructura organizativa alineada con los objetivos del plan de gobierno		
Situación fiscal	Análisis de las perspectivas de ingresos y egresos del país a mediano plazo		
Programas	Estrategias a través de las que se logran los objetivos del plan de gobierno		
Productos	Bienes y servicios que ofrecen los programas y que contribuyen a lograr los objetivos del plan		
Metas de producción	Volumen de bienes y servicios a entregarse en un tiempo determinado		
Recursos	Asignación de recursos para los programas	Insumos	
Procesos productivos	Procesos de producción de los bienes y servicios que se entregan a los ciudadanos	Actividades	
Consumo de productos	Distribución, consumo y uso de bienes y servicios por parte de la población	Productos	Resultados
Consecuencias para los beneficiarios	Cambios a corto y mediano plazo en el comportamiento o estado de los beneficiarios después de recibir los bienes y servicios	Efectos	
Cambio social	Impacto o cambio a mediano y largo plazo en las condiciones de vida de la población objetivo	Impacto	
Rendición de cuentas	Informe de las autoridades a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos		

Fuente: (García & García, 2010, p. 12)

ANEXO C: Instrumentos básicos del Presupuesto por Resultados

Instrumento	Definición relacionada a la GpR
Plan estratégico de mediano plazo	Análisis de la situación del país y definición de los objetivos prioritarios a mediano plazo con sus correspondientes programas, metas e indicadores. Los programas deben contar con un marco de resultados, es decir, con una lógica que explique la forma en que deberá lograrse el objetivo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.
Presupuesto por Resultados	Proceso presupuestal que incorpora el análisis de los resultados producidos por las acciones del Estado y cuya previsión de gastos se clasifica de acuerdo a programas establecidos en el plan estratégico de mediano plazo. El análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y evaluaciones.
Marco fiscal de mediano plazo	Instrumento orientado a extender el horizonte de la política fiscal más allá del calendario presupuestal anual, mediante una proyección de ingresos y gastos para un periodo de tres años o más que se actualiza anualmente. Durante el primer año, las proyecciones del marco fiscal guardan estricta correspondencia con el presupuesto.
Gestión financiera y riesgos integrada	Sistema integrado de información de las siguientes áreas de la administración del Estado: contabilidad, ejecución del presupuesto, administración tributaria, crédito público, tesorería.
Sistema de adquisiciones pública	Marco institucional y normativo que promueve la competencia y la transparencia de las adquisiciones públicas y que se ejecuta mediante un sistema electrónico transaccional en internet.
Contratos de gestión	Convenios entre instituciones en los que se establecen los compromisos de obtención de resultados, los ámbitos de competencia en la ejecución, las condiciones de su cumplimiento y los montos de los recursos asignados.
Incentivos	Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
Estándares de calidad	Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios.
Indicadores de desempeño	Sistema de información con variables que permitan verificar los resultados de la intervención o que muestren resultados en relación a lo planificado.
Evaluaciones	Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados. el objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad.
Rendición de cuentas	Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través internet.

Fuente: (García & García, 2010, p. 13)

ANEXO D: Guía de entrevistas

Guía de entrevista N° 1

Tema Principal:

- El Presupuesto por Resultados
- La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

Fecha: 25 de mayo del 2016 / Lugar: FGAD / Entrevistado(a): Néride Sotomarino Maturo

Motivo de selección:

- Especialista en tema de presupuesto público

Preguntas:

Presupuesto por Resultados

1. ¿Cuál es su opinión sobre la importancia del Presupuesto por Resultados como reforma del presupuesto público?
2. ¿Cómo considera que se está llevando a cabo la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados?
3. ¿Cuáles son las principales dificultades o deficiencias que considera usted existen al momento de implementar este tipo de reformas como el Presupuesto por Resultados?
4. ¿Qué aspectos o consideraciones cree usted que se deben tomar en cuenta para mejorar dichas deficiencias o problemas en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados?

Programas Presupuestales

5. ¿Qué opina sobre el diseño que tienen los Programas Presupuestales como instrumento del Presupuesto por Resultados, específicamente sobre el uso de la metodología del Marco Lógico?⁹

Metodología para el diseño, revisión y articulación de los Programas Presupuestales

6. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas al implementar una metodología como la desarrollada para el diseño, revisión y articulación territorial de los Programas Presupuestales?
7. ¿Qué aspectos se deben tomar en cuenta para mejorar la implementación de la metodología señalada?

⁹ Previa explicación sobre las Fases de Diagnóstico y Diseño

Guía de entrevista N° 2

Tema Principal:

- Política Social
- Programas Sociales

Entrevistado(a): Carlos Eduardo Aramburú / Fecha: 2 de junio del 2016 / Lugar: Departamento de sociología de la PUCP / Fecha: 2 de junio /

Entrevistado(a): Carolina Trivelli / Fecha: 9 de junio del 2016 / Lugar: San Isidro

Motivo de selección:

- Especialista en Programas sociales

Preguntas:

Política Social

1. ¿Cómo considera que se está llevando a cabo la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”?
2. ¿Considera que los programas sociales implementados por el MIDIS según el ciclo de vida de la persona, se encuentran articulados? (qué deficiencias observa usted)

El Presupuesto por Resultados

3. ¿Cuáles fueron las dificultades en la implementación de la metodología establecida por el MEF para el diseño de los programas sociales y, en particular, del Programa JUNTOS?

El Programa Presupuestal 0049

4. ¿Qué deficiencias observó/observa en el Proceso Operativo de Afiliación del Programa JUNTOS?
5. ¿Qué problemas considera usted que existe en torno a la focalización geográfica y de hogares implementadas así como la validación comunal en el programa?
6. ¿Qué deficiencias observó/observa en el Proceso Operativo de Verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades del Programa JUNTOS?

7. ¿Qué deficiencias observó/observa en el Proceso Operativo de Liquidación y transferencia del Programa JUNTOS? (transferencia a través de móviles)
8. ¿Qué problemas son los más significativos para usted entorno al Proceso Operativo de Servicio para el retiro del incentivo monetario (o relacionado al mismo) del Programa JUNTOS?
9. ¿Cuáles son los problemas que usted recuerde que se presentaban en el Proceso Operativo de Apoyo familiar (o relacionado) del Programa JUNTOS?
10. ¿Cuáles son los problemas que usted recuerde que se presentaban en el Proceso Operativo de Mantenimiento del padrón de hogares del Programa JUNTOS?

Guía de entrevista N° 3

Tema principal:

- Diseño del Programa Presupuestal

Entrevistado(a): Mario Figallo Rivadeneira / Fecha: 7 de julio del 2016 / Lugar: Maximixe S.A.

Motivo de selección:

- Especialista en Programas sociales

Preguntas:

1. FASE DE DIAGNOSTICO

1.1. Problema específico

¿El enunciado del problema específico está claro y acotado?

¿La magnitud, relevancia, persistencia y temporalidad del Problema específico se sustenta en datos estadísticos confiables?

¿Las competencias planteadas corresponden al Programa JUNTOS?

1.2. Población

¿Se identifica claramente la población afectada por el Problema específico?

¿Se cuantifica a la población potencial con una fuente de información confiable?

¿Se detallan y justifican los criterios de focalización?

¿Se identifica y cuantifica la población objetivo?

¿Se caracteriza la población objetivo?

1.3. Causas del problema identificado

¿Se presenta un modelo conceptual (árbol de causas y/o modelo conceptual existente)?

¿Las causas están bien descritas?

¿La vinculación entre las causas y el problema específico está bien descrita?

¿Las causas son cuantificadas con estadística confiable?

¿Las relaciones causales se sustentan en la mejor evidencia posible?

2. FASE DE DISEÑO

2.1. Resultado específico

¿Está bien definido?

2.2. Análisis de medios

¿Los medios corresponden a las causas identificadas?

2.3. Análisis de alternativas

¿Se identifican los medios fundamentales y aquellos bajo las competencias de la entidad?

¿Se identificaron alternativas de intervención para los medios del punto anterior?

¿Las alternativas están sustentadas en la mejor evidencia posible?

¿Se comparan las alternativas?

¿La evidencia brindada para comparar alternativas es suficiente para graficar su efectividad?

2.4. Transición de alternativas a productos

¿La denominación del producto incluye explícitamente su unidad de medida?

¿El producto está bien descrito en cuanto a los atributos más importantes que lo hacen efectivo?

¿Los roles y funciones de los gobiernos subnacionales están claramente identificadas?

¿La Definición operacional es clara y completa?

¿Los Criterios de programación son claros y cuantificables?

¿El Método de agregación de actividades a productos está adecuadamente identificado?

2.5. Actividades, tareas e insumos

¿Las actividades son descritas completamente, la Definición operacional es clara y completa?

¿Los roles y funciones de los Gobiernos subnacionales están claramente identificados para la ejecución de la actividad, cuando corresponda?

¿Los Criterios de programación son claros y cuantificables?

¿Se identifican claramente los insumos críticos (de acuerdo al catálogo de bienes y servicios del MEF)?

2.6. Indicadores

¿Se propone al menos un Indicador de desempeño asociado al Resultado específico?

¿Los Indicadores de desempeño asociados al Resultado específico están adecuadamente definidos (Definición y método de cálculo)?

¿Los Indicadores de desempeño del Producto están adecuadamente definidos (definición y método de cálculo)?

¿El producto y actividades cuentan con un Indicador de producción física?

¿Se identifican claramente las fuentes de información para la programación y ejecución de los Indicadores de producción física?

ANEXO E: Anexo 2 del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS (Ver CD adjunto)



ANEXO F: Matriz de entrevistas (Ver CD adjunto)



ANEXO G: Consentimientos informados

Figura G1: Consentimiento informado de Mario Figallo

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación “Análisis y revisión del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS, en el marco del Presupuesto por Resultados”, será presentada para la obtención de licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del Estudiante firmante y cuenta con la asesoría y supervisión de la docente **Milos Lau Barba**.

El objetivo de contar con la información solicitada sobre las deficiencias en los elementos de las Fases de Diagnóstico y Diseño así como el Anexo 2: Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal del Programa JUNTOS es para poder realizar el análisis y revisión del programa caso de estudio. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la biblioteca de la Universidad y su repositorio de tesis digital.

En ese sentido, agradeceré confirmar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizo que la información proporcionada será utilizada solo para fines de investigación académicos.

Agradezco su apoyo.


Irvin Benavente Del Carpio
Código PUCP: 20088148

Yo, **Mario Figallo Rivadeneira**, especialista de la Dirección de Calidad del Gasto Público autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente.



Mario Figallo Rivadeneira
Gerente de Competitividad y Políticas Públicas - Maximixe
DNI: 25720424

Figura G2: Consentimiento informado de Néride Sotomarino


CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación “Análisis y revisión del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS, en el marco del Presupuesto por Resultados”, será presentada para la obtención de licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del Estudiante firmante y cuenta con la asesoría y supervisión de la docente **Milos Lau Barba**.

El objetivo de contar con la información sobre las deficiencias en el presupuesto público es para poder realizar un diagnóstico y planteamiento del problema de investigación. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la biblioteca de la Universidad y su repositorio de tesis digital.

En ese sentido, agradeceré confirmar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizo que la información proporcionada será utilizada solo para fines de investigación académicos.

Agradezco su apoyo.



Irvin Benavente Del Carpio
Código PUCP: 20088148

Yo, **Néride Sotomarino**, especialista en temas de presupuesto público autorizo la utilización y publicación de la información ofrecida para la elaboración del trabajo de investigación académica. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente.



Néride Sotomarino
Director de oficina de presupuesto
DNI:

Figura G3: Consentimiento informado de Carolina Trivelli

CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación “Análisis y revisión del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS, en el marco del Presupuesto por Resultados”, será presentada para la obtención de licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del Estudiante firmante y cuenta con la asesoría y supervisión de la docente **Milos Lau Barba**.

El objetivo de contar con la información solicitada referida a las deficiencias observadas en los procesos operativos del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS es para llevar a cabo el análisis y recomendaciones en dichos procesos y así cumplir con el objetivo de la investigación, que es llevar a cabo la revisión bajo los lineamiento del Presupuesto por Resultados. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la biblioteca de la Universidad y su repositorio de tesis digital.

En ese sentido, agradeceré confirmar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizo que la información proporcionada será utilizada solo para fines de investigación académicos.

Agradezco su apoyo.


Irvin Benavente Del Carpio
Código PUCP: 20088148
DNI: 45887448

Yo, **Carolina Trivelli**, autorizo la utilización y publicación de la información ofrecida para la elaboración del trabajo de investigación académica. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre

Atentamente.


Carolina Trivelli
DNI:
082741209

Figura G4: Consentimiento informado de Carlos Eduardo Aramburú

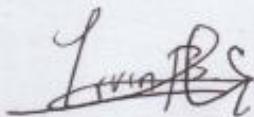
CONSENTIMIENTO INFORMADO

La presente investigación “Análisis y revisión del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS, en el marco del Presupuesto por Resultados”, será presentada para la obtención de licenciatura en la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La realización está a cargo del Estudiante firmante y cuenta con la asesoría y supervisión de la docente **Milos Lau Barba**.

El objetivo de contar con la información solicitada referida a las deficiencias observadas en el diseño del Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Ayuda a los Más Pobres – JUNTOS es para llevar a cabo el análisis y recomendaciones en dichos procesos y así cumplir con el objetivo de la investigación, que es llevar a cabo la revisión bajo los lineamiento del Presupuesto por Resultados. Dicha información será dada a conocer de manera abierta al público en general al ser publicado el trabajo a través de la biblioteca de la Universidad y su repositorio de tesis digital.

En ese sentido, agradeceré confirmar su consentimiento en el uso y publicación de la información proporcionada. Para ello, le garantizo que la información proporcionada será utilizada solo para fines de investigación académicos.

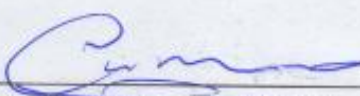
Agradezco su apoyo.



Irvin Benavente Del Carpio
Código PUCP: 20088148
DNI: 45887448

Yo, **Carlos Eduardo Félix Aramburú López de Romaña**, autorizo la utilización y publicación de la información ofrecida para la elaboración del trabajo de investigación académica. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre

Atentamente.



Carlos Eduardo Félix Aramburú López de Romaña
DNI: 07222171

ANEXO H: Causas del problema identificado (Ver CD adjunto)



ANEXO I: Análisis de las alternativas (Ver CD adjunto)



ANEXO J: Modelo Operacional del Producto (Ver CD adjunto)



ANEXO K: Modelos operacionales de las actividades (Ver CD adjunto)



ANEXO L: Fichas de Indicadores (Tabla 14 y 15 del Anexo 2) (Ver CD adjunto)



ANEXO M: Implementación progresiva de los procesos operativos

Procesos	JUNTOS 1	JUNTOS transición	JUNTOS 2
Focalización	Aplicación de algoritmo JUNTOS-INEI F. hogares Censo focalizado Plan de expansión/intensificación MEF A cargo de JUNTOS	Algoritmo SISFOH-MEF F. hogares: <ul style="list-style-type: none"> • Censo focalizado • Por demanda • Barrido censal A cargo del SISFOH	Algoritmo SISFOH-MEF F. hogares: <ul style="list-style-type: none"> • Por oferta: barrido censal • Por demanda: a través del VSL Plan de expansión/intensificación: con focalización geográfica-Índice ponderado geográfico: pobreza, DCI y N° de niños menor de 3 años A cargo del SISFOH
Evaluación de la oferta	Nivel macro: estimación de brechas en salud y educación en base a fuentes secundarias (enfoque PpR) Nivel micro: no se verificaba la capacidad de oferta de los servicios	Ev. Macro: existencia de capacidad Ev. Micro: capacidad disponible a nivel de EESS Información analizada con fuentes de los sectores	Ev. Macro: existencia de capacidad Ev. Micro: capacidad disponible a nivel de EESS/IEE Convenios de gobiernos REG/LOC para promover la eficiencia de la oferta de servicios
Afiliación	Asamblea de validación Acuerdo de compromisos	Asamblea de validación Nuevo acuerdo de compromiso (Recertificación) Evento de afiliación concurrente <ul style="list-style-type: none"> • Subproceso actualización de registro • Subproceso en contribución a la recertificación 	Asamblea de validación Nuevo acuerdo de compromiso Afiliación concurrente y oportuna Participan: RENIEC, SIS, MINEDU, BN, registrador civil, GL, Defensoría del pueblo.
Corresponsabilidad en salud y educación	Verificación trimestral de CC Promotor llena información y recoge información en formatos físicos Medición de asistencia del hogar Acuerdos interministeriales MINSA-MINEDU	Verificación bimestral de CC Gestor local registra información y recoge los formatos físicos Medición de asistencia del hogar Acuerdos interministeriales MINSA-MINEDU Control de corresponsabilidades en esquemas alternativos de pago diferenciados	Verificación bimestral de CC Sectores remiten información Control por cada miembro del hogar y medición de peso y talla y vacunas por ciclo de vida Acuerdos intergubernamentales Incentivos a micro redes
Transferencia del	Pago mensual de S/100 por	Pago bimestral de S/.200	Pago bimensual

Procesos	JUNTOS 1	JUNTOS transición	JUNTOS 2
incentivo monetario	hogar con cumplimiento de condicionalidad	por cumplimiento de corresponsabilidades Transferencia a hogares del Piloto de pago diferenciado	diferenciado por cada miembro de hogar
Servicio al usuario	Áreas gerenciales de la sede central	Call center JUNTOS-BN Buzones en las agencias y transportadoras Canal de información reportado a través de la ventanilla social local (VSL)	Call center JUNTOS-BN Buzones en las agencias y transportadoras Canal de información reportado a través de la ventanilla social local (VSL) Canal de información reportado a través de internet Conexión a la red radial de las redes de salud: EESS – equipos regionales JUNTOS
Monitoreo y evaluación	Información basada en el sispacc – sistema informático de soporte a los procesos de pago afiliaciones y corresponsabilidades	Sistema de indicadores de procesos y productos por proceso operativo Agenda del Gestor Local Sistema de monitoreo por proceso operativo en el SITC-JUNTOS Inicio de evaluación de impacto del programa	Sistema integrado de monitoreo y evaluación bajo plataforma tecnológica Evaluación de procesos de pagos diferenciados evaluación de impacto
recertificación	No aplica	Aplicación del FSU-SISFOH a nivel de hogares que cumplen 4 años	Aplicación del FSU-SISFOH según corresponda, barrido censal
Enlace / graduación	No aplica	Luego de la recertificación se conectan, programan acciones de enlace e iniciativas regionales y locales como programas sociales, de acuerdo a la tipología de los hogares, mínimo 70 distritos <ul style="list-style-type: none"> • Promoción del ahorro • Promoción del hogar JUNTOS a iniciativas locales y regionales 	Luego de la recertificación se conectan, programan acciones de enlace e iniciativas regionales y locales como programas sociales, de acuerdo a la tipología de los hogares, mínimo 320 distritos <ul style="list-style-type: none"> • Promoción del ahorro Promoción del hogar JUNTOS a iniciativas locales y regionales
Información y conocimiento	No aplica	Sensibilización del significado de las corresponsabilidades de los hogares y actores locales Capacitación a través de	Sensibilización del significado de las corresponsabilidades de los hogares y actores locales Capacitación a través de

Procesos	JUNTOS 1	JUNTOS transición	JUNTOS 2
		rotafolios que promuevan las practicas claves en el hogar	rotafolios que promuevan las practicas claves en el hogar

Adaptado de: Vargas (2011)

