

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Identificación de los espacios de complementariedad en el diseño,
operación y evaluación de los programas sociales: Estudio de caso de los
programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Tesis para optar el grado académico de Maestra en Gerencia Social con mención en
Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo

que presenta:

Katherine Pérez Ruibal Uscamaita

Asesor:

Carlos Torres Hidalgo

Lima, 2024

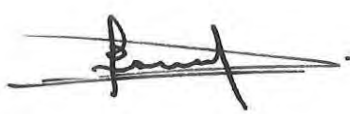
Informe de Similitud

Yo, Carlos Torres Hidalgo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Identificación de los espacios de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales: Estudio de caso de los programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, de la autora Katherine Pérez Ruibal Uscamaita, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 18%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 15 de agosto de 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 27 de agosto de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Torres Hidalgo, Carlos	
DNI: 10471642	Firma
ORCID: 000-0002-5202-9767	

RESUMEN EJECUTIVO

La pobreza aqueja al 20.5% de la población a nivel nacional, predominando su incidencia en el área rural (42.1%), así como en la sierra (30.4%) y selva (26.5%) del país. Frente a ello, el Estado, a través de la conducción del “Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)”, establece los lineamientos en la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS)” para ordenar y orientar las intervenciones articuladas correspondientes a las entidades de los tres niveles de gobierno, hacia la consecución de cinco resultados finales en materia de Protección del Adulto Mayor, Inclusión Económica, Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, Desarrollo Infantil Temprano y Nutrición Infantil.

En contribución a tales resultados, el Ministerio brinda prestaciones mediante sus siete programas sociales: “PENSIÓN 65”, “FONCODES”, “QALI WARMA”, “JUNTOS”, “CUNA MÁS”, “PAÍS” y “CONTIGO”; cuya intervención sinérgica constituye uno de los grandes desafíos del MIDIS para mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza, más aun considerando la alta dotación de recursos que el Estado destina anualmente a su ejecución, que en el año 2018 ascendió a un total de S/. 4,183,780,464.

En este contexto, la presente investigación exhibe por objetivo identificar las complementariedades entre los programas sociales adscritos al MIDIS, analizando el diseño, operación y evaluación de las intervenciones, a fin de proponer un modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades; con miras a futuro a extender el alcance a la totalidad de programas sociales, en el plano de la política social que se implementa de manera universal.

Conceptualmente, la investigación se sustenta en el marco teórico vinculado a la “cadena de generación de valor público”, la “mejora continua” y la “gestión por procesos”, que se relacionan a definiciones de productividad, eficiencia, eficacia y calidad. Asimismo, delimita términos como la coordinación, articulación, complementariedad y fundamenta la sección propositiva en el enfoque de ciclo de vida.

Se concluye que la articulación debe planificarse a partir del diseño de la PNDIS, que implica concebir la complementariedad entre los siete programas sociales del MIDIS, conducente a detonar la mayor cantidad de resultados inmediatos plasmados en dicho instrumento, lo que a su vez podría implicar el rediseño de cada Programa Presupuestal.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	9
CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN	11
1.1 Planteamiento del problema	11
1.2 Objetivos	19
1.2.1 Objetivo general	19
1.2.2 Objetivos específicos.....	19
1.3. Justificación.....	20
CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL	22
2.1 Marco contextual social y normativo.....	22
2.1.1 Contexto social	22
2.1.1.1 Descripción del proyecto materia de la investigación.....	32
2.1.2 Contexto normativo	33
2.2 Síntesis de investigaciones relacionadas	43
2.3 Marco teórico.....	47
2.3.1 Documentos de consenso	47
2.3.2 Conceptos principales	61
CAPÍTULO III DISEÑO METODOLÓGICO.....	62
3.1 Estrategia metodológica	62
3.2 Diseño muestral	63
3.3 Variables e indicadores	64
3.4 Unidades de análisis	65
3.5 Fuentes de información	66
3.6 Instrumentos de investigación	67
3.7 Procedimientos de información.....	67
3.7.1 Procedimiento de levantamiento de datos	67
3.7.2. Procedimiento de procesamiento de datos	68
3.7.3. Procedimiento de análisis de información.....	68
CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y ANÁLISIS DE HALLAZGOS	69
4.1 Potencial de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales adscritos al MIDIS.	69
4.1.1 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales adscritos al MIDIS, identificados en el diseño de la PNDIS y sus instrumentos.....	69

4.1.2 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales adscritos al MIDIS, identificados en la operación de sus intervenciones.	104
4.1.3 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales adscritos al MIDIS, identificados en la evaluación de sus intervenciones.	117
4.2 Elementos en el diseño y la operación de los programas sociales adscritos al MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	119
4.2.1 Elementos en el diseño de los programas sociales adscritos al MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	119
4.2.2 Elementos en la operación de los programas sociales adscritos al MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	124
CAPÍTULO V CONCLUSIONES.	126
5.1 Conclusiones.	126
5.2 Recomendaciones.	127
CAPÍTULO VI PROPUESTA APLICATIVA.	129
6.1 Título de la propuesta.	129
6.2 Descripción de la propuesta.	129
6.3 Estrategia de articulación: Diseño de la articulación desde la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”	129
6.4 Procesos de articulación: Implementación de la articulación a través de los programas sociales.	131
6.5 Resultados esperados con indicadores de evidencia.	132
6.6 Organización.	133
6.7 Recursos de implementación y operación.	133
BIBLIOGRAFÍA.	134
ANEXOS.	141
Anexo N° 1 Matriz de consistencia.	141
Anexo N° 2 Instrumentos de recojo de información.	149

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.1: Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los programas sociales adscritos al MIDIS, 2018.....	20
Tabla N° 2.1: Intervenciones del “Programa CUNA MÁS”, por departamento.....	23
Tabla N° 2.2: Intervención del “Programa JUNTOS”, por departamento.....	24
Tabla N° 2.3: Intervención del “Programa QALI WARMA”, por departamento.....	25
Tabla N° 2.4: Intervención del “Programa FONCODES - Haku Wiñay”, por departamento.....	27
Tabla N° 2.5: Intervención del “Programa PENSIÓN 65”, por departamento.....	28
Tabla N° 2.6: Intervención del “Programa PAÍS” mediante Plataformas fijas, por departamento.....	30
Tabla N° 2.7: Atenciones realizadas mediante Plataformas móviles PIAS del “Programa PAÍS”.....	31
Tabla N° 2.8: Intervención del “Programa CONTIGO”, por departamento.....	31



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 2.1: Esferas de articulación de la Estrategia Nacional CRECER.....	44
Cuadro N° 2.2: Matriz lógica del Programa Presupuestal.....	50
Cuadro N° 4.1: Resultados inmediatos de la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.....	71
Cuadro N° 4.2: Intervenciones identificadas en los Lineamientos “Primero la Infancia” que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.....	78
Cuadro N° 4.3: Intervenciones identificadas en los Proyectos de Lineamientos de los ejes 3 y 4 que pueden ser ejecutadas por programas sociales del MIDIS y otros actores.....	82
Cuadro N° 4.4: Intervenciones identificadas en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad que pueden ser ejecutadas por programas sociales del MIDIS y otros actores.....	86
Cuadro N° 4.5: Programas sociales adscritos al MIDIS cuyos instrumentos de diseño exhiben espacios de complementariedad potenciales o concretos.....	89
Cuadro N° 4.6: Procesos operativos y de soporte a ser complementados entre programas sociales adscritos al MIDIS.....	94
Cuadro N° 4.7: Criterios de focalización que contemplen el ser usuario de otros programas sociales del MIDIS.....	98
Cuadro N° 4.8: Niveles de objetivo de resultado específico y resultado final de matrices de marco lógico de programas sociales adscritos al MIDIS.....	100
Cuadro N° 4.9: Principales líneas de acción del proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi, entre JUNTOS y FONCODES.....	108
Cuadro N° 4.10: Programas sociales adscritos al MIDIS cuyos instrumentos de evaluación exhiben espacios de complementariedad potenciales o concretos.....	118

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1.1: Incidencia de pobreza monetaria, de acuerdo al área de residencia, 2007-2018.....	11
Gráfico N° 1.2: Incidencia de pobreza monetaria, de acuerdo a la región natural, 2007-2018.....	12
Gráfico N° 1.3: Incidencia de pobreza monetaria en la sierra, de acuerdo al área de residencia, 2007-2018.....	13
Gráfico N° 1.4: Incidencia de pobreza monetaria en la selva, de acuerdo al área de residencia, 2007-2018.....	13
Gráfico N° 1.5: Incidencia de pobreza monetaria en la costa, de acuerdo al área de residencia, 2007-2018.....	14
Gráfico N° 1.6: PNDIS como subconjunto de la “Política Social”.....	15
Gráfico N° 1.7: Contribución de programas sociales del MIDIS a ejes estratégicos de la PNDIS.....	16
Gráfico N° 2.1: Intervención en tres estadios temporales.....	33
Gráfico N° 2.2: Modelos lógicos.....	36
Gráfico N° 2.3: Cadena de resultados.....	48
Gráfico N° 2.4: Cadena de generación de valor público en el Perú.....	51
Gráfico N° 4.1: Grupos etarios en los que intervienen los programas sociales del MIDIS.....	92
Gráfico N° 4.2: Distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales del MIDIS.....	105
Gráfico N° 4.3: Fusión de la administración de JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO, y ahorro en soles proyectado.....	112

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BAP	Buques de Armada Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONTIGO	Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza
CUNA MÁS	Programa Nacional CUNA MÁS
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
EASS	Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"
FONCODES	Programa Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
GL	Gobierno Local
GR	Gobierno Regional
GRATITUD	Ex Programa Nacional de Asistencia Solidaria
IIEE	Instituciones educativas
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
INEI	Instituto de Estadística e Informática
JUNTOS	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NNA	Niños, niñas y adolescentes
PAÍS	Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social

PENSIÓN 65	Programa Nacional de Asistencia Solidaria
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PIAS	Plataformas Itinerantes de Acción Social
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNDIS	Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
PP	Programas Presupuestales
PpR	Presupuesto por Resultados
PRONAA	Ex Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
P20	Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 provincias
QALI WARMA	Programa Nacional de Alimentación Escolar
RAE	Real Academia Española
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
VRAEM	Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
WAWA WASI	Ex Programa Nacional Wawa Wasi

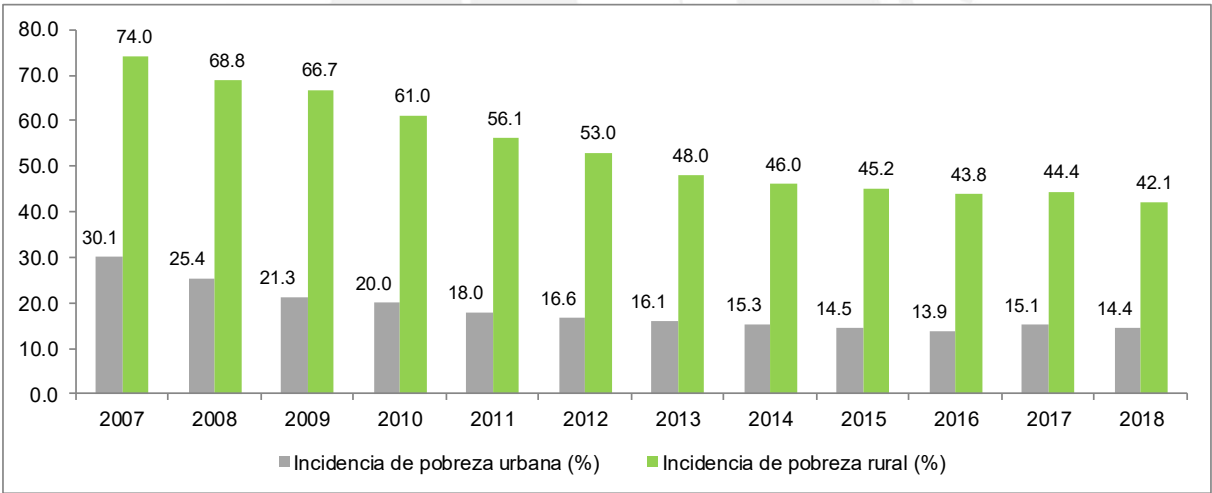
CAPÍTULO I PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

En los últimos años, el Perú presentó una tendencia a la reducción de la pobreza monetaria, a excepción del año 2017, periodo en el que se registró un incremento; persistiendo así grandes diferencias entre el área rural y urbana, así como disparidades significativas según dominios geográficos y regiones naturales.

En específico, en el año 2018 un 20.5% de la población a nivel nacional se encontró en condición de pobreza. Según área de residencia, la pobreza aquejó a un 14.4% en la zona urbana, a diferencia del 42.1% de la población rural; es decir, dicha situación fue tres veces mayor en ámbitos rurales; según se aprecia a continuación (ver gráfico N° 1.1):

Gráfico N° 1.1
Incidencia de pobreza monetaria, de acuerdo al área de residencia, 2007-2018

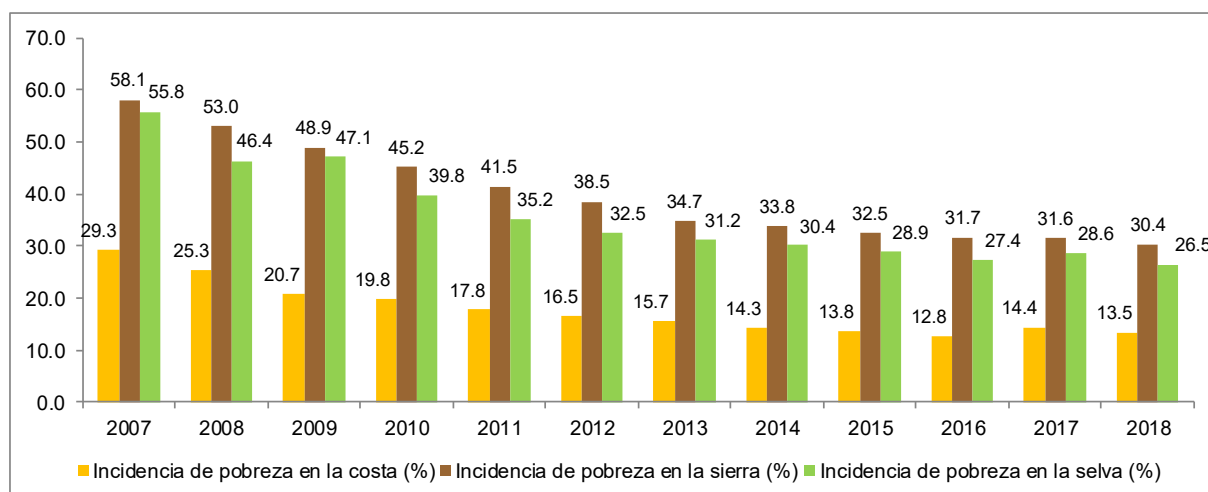


Fuente: INEI, 2019, p. 41.

Igualmente, la pobreza afectó de manera diferenciada por región natural. En particular, en el año 2018 la incidencia de pobreza fue de 13.5% en la costa, 26.5% en la selva y 30.4% en la sierra; lo que muestra brechas marcadas que se enfatizan en el gráfico presentado subsiguientemente (ver gráfico N° 1.2):

Gráfico N° 1.2

Incidencia de pobreza monetaria, de acuerdo a la región natural, 2007-2018



Fuente: INEI, 2019, p. 43.

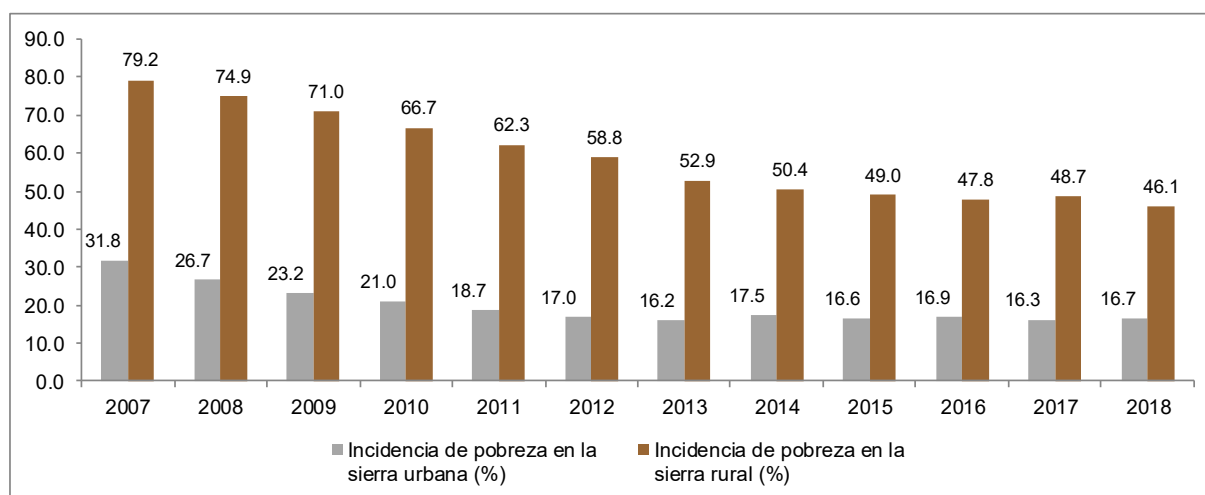
La pobreza incidió a su vez de forma notable en el año 2018 en las personas de la sierra, en el caso de la zona urbana (16.7%) y en la zona rural (46.1%) (ver gráfico N° 1.3).

Del mismo modo, esta situación aquejó en mayor magnitud a la población en la selva rural (38.3%), en comparación a aquellas que viven en zonas urbanas (19.3%) (ver gráfico N° 1.4).

En lo que respecta a la costa rural, se identificó una propensión similar, dado que el porcentaje de pobreza fue de 25.1%, en contraste con un 12.7% en la costa urbana (ver gráfico 1.5); conforme se ilustra en breve:

Gráfico N° 1.3

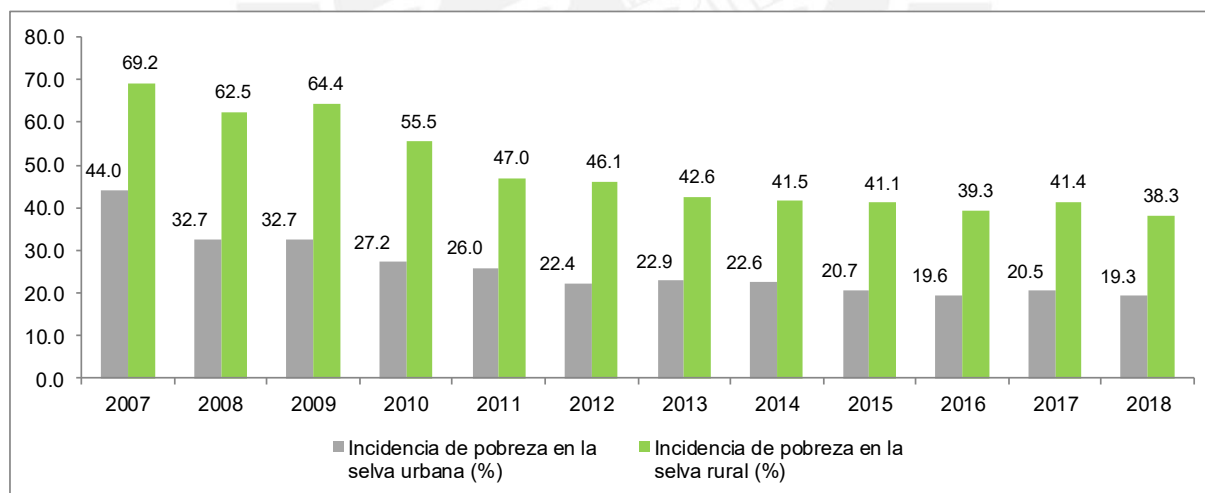
**Incidencia de pobreza monetaria en la sierra, de acuerdo al área de residencia,
2007-2018**



Fuente: INEI, 2019, p. 43.

Gráfico N° 1.4

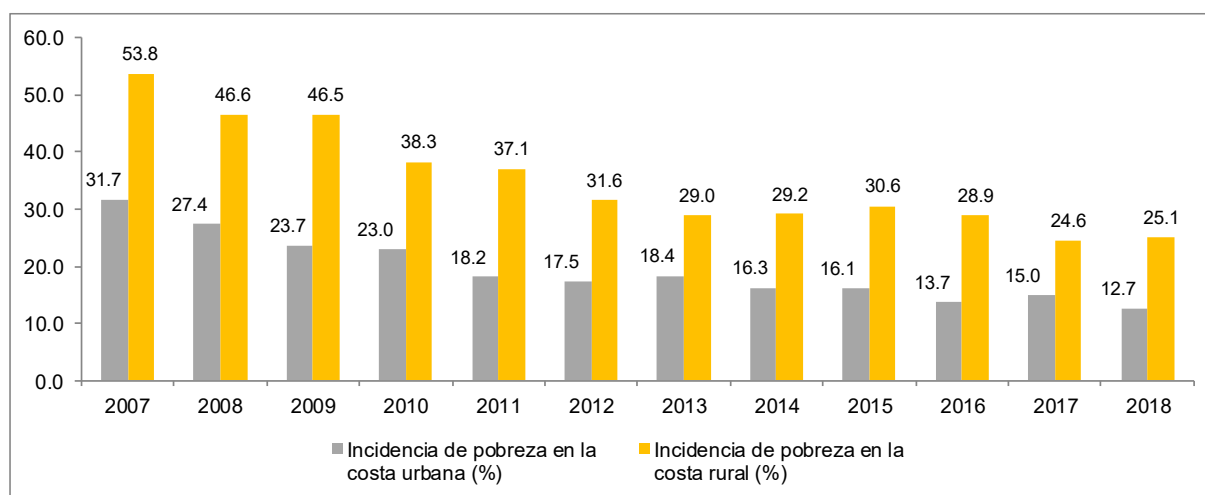
**Incidencia de pobreza monetaria en la selva, de acuerdo al área de residencia,
2007-2018**



Fuente: INEI, 2019, p. 43.

Gráfico N° 1.5

**Incidencia de pobreza monetaria en la costa, de acuerdo al área de residencia,
2007-2018**



Fuente: INEI, 2019, p. 43.

Merece mención a su vez el nivel de pobreza denotado en Lima Metropolitana, el cual ascendió al 13.1% en el periodo 2018.

En este contexto, en el año 2011, a través de la Ley N° 29792, se creó el MIDIS, cuya competencia exclusiva está referida a “Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materias de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular, de competencia sectorial” (MIDIS, 2016a, p. 26); toda vez que “la política de desarrollo e inclusión social [focalizada y temporal] forma parte de la política social que el Estado implementa de modo universal y sectorial, como lo son, por ejemplo, la política de salud o la de educación” (MIDIS, 2013b, p. 8); lo cual se visualiza en el gráfico mostrado a continuación (ver gráfico N° 1.6):

Gráfico N° 1.6
PNDIS como subconjunto de la “Política Social”



Fuente: MIDIS, 2013b, p. 9.

A su vez, el mencionado dispositivo creó “el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) como sistema funcional, encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales” (MIDIS, 2016f, p. 593870), del cual el MIDIS es ente rector.

En tal sentido, en el rol rector del SINADIS, mediante “Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS”, se aprobó la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social *Incluir para Crecer*” (ENDIS), con el objetivo de “establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social” (MIDIS, 2016a, p. 12).

Más adelante, la “Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS determinó que, para todos los efectos, la ENDIS constituye la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” (MIDIS, 2016a, p. 12), la misma que se sustenta en el enfoque del ciclo de vida, a partir del cual se establecieron los siguientes cinco ejes estratégicos y resultados finales asociados a los mismos:

Eje 1 - Nutrición Infantil y Eje 2 - Desarrollo Infantil Temprano, cuyo resultado final es incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de las niñas y niños entre 0 y 5 años.

Eje 3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, cuyo resultado final es incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.

Eje 4: Inclusión Económica, cuyo resultado final es incrementar el ingreso autónomo de los hogares.

Eje 5: Protección del Adulto Mayor, cuyo resultado final es incrementar el bienestar y protección del adulto mayor (MIDIS, 2019a, p. 9).

En contribución a los resultados finales previstos en la PNDIS relacionados a cada eje estratégico, el MIDIS despliega un rol ejecutor de prestaciones sociales “a través de sus 7 programas alineados a la citada política: Programa Nacional Cuna Más (CUNA MÁS), Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS), Programa Nacional de Asistencia Solidaria (PENSIÓN 65)” (MIDIS, 2018c, p. 3). Ello, además, mediante “el Programa Nacional de Alimentación Escolar (QALI WARMA), Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) y Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza (CONTIGO)” (MIDIS, 2018c, p. 3).

Éstos aportan a los ejes estratégicos de la siguiente manera (ver gráfico N° 1.7):

Gráfico N° 1.7

Programas sociales del MIDIS y su contribución a ejes estratégicos de la PNDIS



Fuente: MIDIS, 2018c, p. 4-5.

Resulta importante enfatizar que inicialmente, mediante la Ley N° 29792, fueron adscritos al Ministerio los Programas JUNTOS, FONCODES, “PRONAA - Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, GRATITUD - Programa Nacional de Asistencia Solidaria, WAWA WASI - Programa Nacional Wawa Wasi, PENSIÓN 65 que se constituye sobre la base de GRATITUD y CUNA MÁS que se constituye sobre la base de WAWA WASI” (MIDIS, 2017a, p. 14). Posteriormente, con “Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS, se declaró en evaluación y reorganización las citadas intervenciones, a fin de que el Ministerio determine los ajustes y adecuaciones necesarias a las prestaciones y actividades de carácter temporal a cargo de los referidos programas, o establezca la necesidad de su continuidad” (MIDIS, 2016a, p. 6).

En este marco, mediante “Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS (...) se creó el Programa Nacional CUNA MÁS, con una vigencia de 5 años, luego de los cuales el MIDIS, previa evaluación de impacto, propondría, de ser el caso, su formalización como política pública” (MIDIS, 2017a, p. 15). Así también, a través del “Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS (...) se extinguió el PRONAA y el Programa Integral de Nutrición; y con Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS (...) se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar - QALI WARMA, con una vigencia de 3 años, luego de los cuales el MIDIS, previa evaluación de impacto propondría, de ser el caso, su implementación como política pública” (MIDIS, 2017a, p. 15).

De ese modo, mediante “Decreto Supremo N° 010-2012-MIDIS (...) se declaró concluidos los procesos a que se refiere el Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS” (MIDIS, 2017a, p. 15), precisando que “las direcciones ejecutivas de los programas sociales y los órganos competentes del MIDIS deberían adoptar las medidas necesarias para la correcta implementación de las propuestas y recomendaciones del ‘Informe Final del Proceso de Evaluación y Reorganización de los Programas Sociales’” (MIDIS, 2017a, p. 15).

Entre los aspectos transversales que se concluyó debían ser rediseñados y reorganizados, se identificó:

Articulación y sinergias: Se constató la existencia de diferentes problemas de coordinación entre los programas sociales, así como entre estos y otros programas o intervenciones de diferentes sectores del gobierno nacional, regional y local, con la consecuente duplicación de esfuerzos por parte del Estado. Asimismo, se hizo evidente la desarticulación entre las iniciativas estatales de alivio de la pobreza y aquellas destinadas a la promoción del desarrollo (MIDIS, 2016a, p. 9).

Hacia el final del año 2016, “a través de Decreto Supremo N° 012-2016-MIDIS, se aprobó la transferencia del Programa Nacional TAMBOS, creado por el Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al MIDIS” (MIDIS, 2017a, p. 15), y sobre esa base se emitió el “Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS que establece el Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAÍS” (MIDIS, 2017b, p. 14). De modo similar, en el año 2017 con “Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS, se aprobó la transferencia del Programa de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza, creado por el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, del MIMP [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables] al MIDIS; y se modificó su denominación a ‘Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza - CONTIGO’” (MIDIS, 2017a, p. 15).

Por lo tanto, las dificultades relacionadas a la incipiente articulación y sinergias podrían atribuirse a que los programas sociales del MIDIS implementados previamente de manera aislada, que dependieron jerárquicamente de otras entidades, fueron adscritos a una sola institución, con consecuentes rezagos de problemáticas operativas y organizacionales anteriores, además de la falta de cohesión entre dichas intervenciones.

Históricamente, en términos de complementariedades y sinergias entre programas sociales en general, no necesariamente aquellos adscritos al MIDIS, se denotó la “existencia de un grupo de programas sociales cuya intervención es desarticulada, no solo en relación a programas de otros sectores, sino en relación a los de su propio sector” (PCM, 2007, p. 342443).

En esa línea, tales programas “requieren un nivel de coordinación entre varias agencias gubernamentales (...) Un programa con adecuados mecanismos de coordinación, se puede articular tanto con las instituciones que ya vienen trabajando en la zona de influencia (...) En caso contrario, suelen ocurrir problemas de desperdicio de recursos, subsidios cruzados, etcétera” (Chacaltana, 2001, p. 21).

De la misma forma, se denota que resulta fundamental “articular los esfuerzos de las entidades ejecutoras de los programas y proyectos públicos de los distintos sectores en lo referido al gasto social” (Vásquez, 2006, p. 16).

En este contexto, se identificó como prioridad el “superar los problemas recurrentes de los programas sociales en el país: descoordinación, duplicidad, ineficiencia y bajo impacto” (CGR,

2008, p. 38). En efecto, “en el marco de la reforma de programas sociales, deberá evaluarse la articulación funcional entre todos los programas” (CGR, 2008, p. 49).

Por tal motivo, si bien los programas sociales del MIDIS vienen operando con alcance local, regional y nacional, alineados a la PNDIS, organizada alrededor de sus cinco ejes estratégicos, y que existe un marco institucional para la articulación de las intervenciones, aún se denota la carencia de un hilo conductor que establezca un mecanismo de carácter vinculante que permita aprovechar y potenciar las complementariedades entre los reseñados programas.

De esa forma, la pregunta de investigación que expresa el problema planteado está referida a ¿cuáles son las complementariedades entre los programas sociales del MIDIS y de qué manera es posible aprovecharlas y potenciarlas, en el periodo que comprende desde la creación del Ministerio en octubre de 2011 a la fecha?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Identificar las complementariedades entre los programas sociales del MIDIS, analizando el diseño, operación y evaluación de las intervenciones, para proponer un modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Explorar el potencial de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales del MIDIS.
2. Analizar los elementos en el diseño y la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.
3. Proponer lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales del MIDIS.

1.3. Justificación

De acuerdo con lo previsto en la Resolución Ministerial N° 092-2018-MIDIS, que regula la operatividad del Registro Nacional de Programas Sociales, el MIDIS define como programa social a:

Toda intervención pública, previamente planificada y articulada de acciones, prestaciones y beneficios temporales, estructurada a través de objetivos, estrategias, instrumentos y metas, que brinden bienes y/o servicios destinados a lograr un propósito específico sobre personas o poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social, con el fin de atender una necesidad urgente o revertir un problema que les afecte (MIDIS, 2018a, p. 5).

La orientación de estos programas a la consecución de mejoras en el bienestar de la población en vulnerabilidad, riesgo social o pobreza, aunada a las posibles oportunidades de mejora que redunden en incrementar la eficacia de tales intervenciones por su llegada conjunta a los usuarios en virtud de criterios de complementariedad; constituyen el principal sustento que motivan el despliegue de la presente investigación.

A ello se adiciona la alta dotación de recursos que el Estado destina anualmente a su ejecución, que en el año 2018 ascendió a un total de S/. 4,183,780,464, tal como se visualiza seguidamente (ver tabla N° 1.1):

Tabla N° 1.1

Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los programas sociales adscritos al MIDIS, 2018

Unidad ejecutora	PIM (S/.)
Programa CUNA MÁS	372,774,276
Programa QALI WARMA	1,568,040,990
Programa JUNTOS	1,000,914,453
Programa CONTIGO	
Programa FONCODES	314,135,172
Programa PENSIÓN 65	863,467,121
Programa PAÍS	64,448,452

Unidad ejecutora	PIM (S/.)
Total	4,183,780,464

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Consulta Amigable al 15 de abril de 2018.

Por lo expuesto, para fines de eficacia y eficiencia, a partir de la investigación se planteará un aporte en materia de lineamientos que pueden ser utilizados como insumo por el MIDIS para el diseño de un modelo de transiciones para la intervención complementaria de los programas sociales del citado Ministerio; y con perspectiva a futuro extender el análisis a la totalidad de programas sociales, en el plano de la política social que el Estado despliega de manera universal.

Así, el presente trabajo de investigación está vinculado al campo de la gerencia social, toda vez que los programas sociales constituyen medios directos para crear valor público, respecto a los cuales emerge la necesidad de impulsar niveles de coordinación y complementariedad cada vez más potentes, destinados primordialmente “a fomentar una integralidad virtuosa de acciones que permitan enfrentar con éxito los multidimensionales problemas sociales” (INDES-BID, 2005, p. 28), que aquejan preponderantemente a las personas en condición de vulnerabilidad, riesgo social o pobreza.

CAPÍTULO II MARCO CONCEPTUAL

2.1 Marco contextual social y normativo

2.1.1 Contexto social

A la luz de las claras brechas que persisten en el país, los siete programas sociales del MIDIS brindan atención a usuarios en todo el territorio nacional. A continuación, se procede a detallar la descripción e información correspondiente a cada una de estas intervenciones:

“Programa CUNA MÁS”

Este programa tiene como objetivo “mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional” (MIDIS, 2012a, p. 2). Para tal efecto, se ejecuta el “Programa Presupuestal 0098: Programa CUNA MÁS”.

Existen dos modalidades distintas, mediante las cuales este programa brinda sus servicios:

- “Servicio de Cuidado Diurno” preferentemente en el ámbito urbano, es “la modalidad que brinda un servicio integral a niñas y niños de entre 6 a 36 meses de edad que requieren de atención en sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Se brinda en Centros Cuna Más” (MIDIS, 2012a, p. 2).
- “Servicio de Acompañamiento a Familias” preferentemente en el ámbito rural, es “la modalidad que se realiza mediante visitas a hogares y sesiones grupales con madres gestantes, niñas y niños menores de 36 meses y sus familias (...) para mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje infantil” (MIDIS, 2012a, p. 3)”.

En ese sentido, a continuación, se presenta la ejecución de ambas modalidades de servicios a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa CUNA MÁS (ver tabla N° 2.1):

Tabla N° 2.1
Intervenciones del “Programa CUNA” MÁS, por departamento

Departamento	Número de niñas y niños usuarios del “Servicio de Cuidado Diurno” atendidos	Número de familias usuarias del “Servicio de Acompañamiento a Familias” atendidas
AMAZONAS	954	4,733
ANCASH	3,697	5,831
APURIMAC	3,763	5,892
AREQUIPA	3,644	0
AYACUCHO	3,280	8,757
CAJAMARCA	2,080	17,855
CALLAO	991	0
CUSCO	2,825	9,463
HUANCAVELICA	2,514	6,301
HUANUCO	1,233	9,796
ICA	1,915	0
JUNIN	3,229	4,965
LA LIBERTAD	1,659	7,291
LAMBAYEQUE	2,017	1,203
LIMA	9,240	63
LORETO	1,798	8,822
MADRE DE DIOS	62	1,007
MOQUEGUA	832	0
PASCO	1,514	1,574
PIURA	3,049	5,763
PUNO	3,237	6,401
SAN MARTIN	1,633	2,243
TACNA	1,940	0
TUMBES	1,619	0
UCAYALI	1,970	1,955
Total	60,695	109,915

Fuente: “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

“Programa JUNTOS”

Se crea con la finalidad de “ejecutar transferencias directas en beneficio las familias más pobres de la población, rurales y urbanas” (PCM, 2005, p. 1), para promover “en los hogares,

con su participación y compromiso voluntario, el acceso a los servicios de salud y educación, orientados a mejorar la salud y nutrición preventiva materno-infantil y la escolaridad sin deserción, cuya población objetivo son los hogares integrados por gestantes, niñas, niños y/o adolescentes en condición de pobreza, hasta que (...) cumplan diecinueve años” (MIDIS, 2021, p. 1). Para tal efecto, se ejecuta el “Programa Presupuestal 0049: Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS”.

En esa línea, el proceso de afiliación al programa involucra la inclusión en el Padrón de hogares afiliados, en virtud del cumplimiento de criterios de focalización y elegibilidad. Posteriormente, se procede a desplegar el procedimiento de confirmación de corresponsabilidades en educación y salud, cuyo cumplimiento por parte de los hogares da lugar a la transferencia del abono a sus cuentas de ahorro, según corresponda.

A continuación, se presenta la ejecución de dicha intervención a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa JUNTOS (ver tabla N° 2.2):

Tabla N° 2.2
Intervención del “Programa JUNTOS”, por departamento

Departamento	Número de hogares afiliados	Número de hogares abonados atendidos
AMAZONAS	34,757	32,771
ANCASH	35,236	34,375
APURÍMAC	34,409	32,600
AREQUIPA	2,242	2,101
AYACUCHO	35,046	32,787
CAJAMARCA	117,442	113,934
CALLAO	0	0
CUSCO	50,931	48,116
HUANCAVELICA	34,929	33,663
HUÁNUCO	49,122	46,279
ICA	0	0
JUNÍN	23,249	21,376
LA LIBERTAD	57,795	54,831
LAMBAYEQUE	6,814	6,287
LIMA	1,827	1,768
LORETO	61,898	56,979
MADRE DE DIOS	601	553

Departamento	Número de hogares afiliados	Número de hogares abonados atendidos
MOQUEGUA	0	0
PASCO	9,978	9,235
PIURA	86,666	83,273
PUNO	52,192	50,186
SAN MARTIN	29,362	27,588
TACNA	840	823
TUMBES	0	0
UCAYALI	4,870	4,455
Total	730,206	693,980

Fuente: "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".

“Programa QALI WARMA”

La intervención exhibe por propósito “brindar un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, de calidad, sostenible y saludable, para las/los escolares de instituciones educativas públicas” (MIDIS, 2019b, p. 2). Para tal efecto, se ejecuta el “Programa Presupuestal 0115: Programa Nacional de Alimentación Escolar”.

A continuación, se presenta la ejecución de la intervención a nivel departamental al cierre del año 2018 del Programa QALI WARMA (ver tabla N° 2.3):

Tabla N° 2.3
Intervención del “Programa QALI WARMA” a nivel departamental

Departamento	Número de instituciones educativas atendidas	Número de niñas, niños y adolescentes atendidos
AMAZONAS	2,321	98,380
ANCASH	3,609	164,246
APURÍMAC	1,957	76,067
AREQUIPA	1,658	122,765
AYACUCHO	2,764	114,815
CAJAMARCA	7,328	264,942
CALLAO	238	76,226
CUSCO	3,939	189,471

Departamento	Número de instituciones educativas atendidas	Número de niñas, niños y adolescentes atendidos
HUANCAVELICA	2,457	66,330
HUÁNUCO	3,232	142,587
ICA	897	110,802
JUNÍN	3,517	168,489
LA LIBERTAD	3,637	260,904
LAMBAYEQUE	1,633	124,377
LIMA	3,566	617,677
LORETO	4,324	269,813
MADRE DE DIOS	359	31,273
MOQUEGUA	338	22,404
PASCO	1,322	50,201
PIURA	4,160	305,903
PUNO	4,758	167,861
SAN MARTIN	2,639	175,331
TACNA	490	38,185
TUMBES	360	38,319
UCAYALI	1,607	131,325
Total	63,110	3,828,693

Fuente: "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".

“Programa FONCODES”

Es un programa adscrito al MIDIS que financia actividades de capacitación, asistencia técnica productiva y pequeños emprendimientos en beneficio de los hogares rurales en condición de pobreza y pobreza extrema. Para tal efecto, se ejecuta el “Programa Presupuestal 0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay”.

A continuación, se presenta la ejecución de esta intervención a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa FONCODES (ver tabla N° 2.4):

Tabla N° 2.4

Intervención del “Programa FONCODES - Haku Wiñay”, por departamento

Departamento	Número de proyectos ejecutados	Número de hogares atendidos
AMAZONAS	51	6,000
ANCASH	42	5,635
APURÍMAC	46	5,624
AREQUIPA	14	1,960
AYACUCHO	77	9,644
CAJAMARCA	132	17,802
CALLAO	0	0
CUSCO	45	5,501
HUANCAVELICA	52	8,179
HUÁNUCO	73	9,045
ICA	2	399
JUNÍN	68	8,230
LA LIBERTAD	64	8,519
LAMBAYEQUE	12	1,110
LIMA	19	3,620
LORETO	74	10,777
MADRE DE DIOS	2	400
MOQUEGUA	4	800
PASCO	31	4,057
PIURA	60	6,830
PUNO	74	7,692
SAN MARTIN	69	7,185
TACNA	11	1,603
TUMBES	0	0
UCAYALI	34	4,580
Total	1,056	135,192

Fuente: “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

Asimismo, resulta importante destacar de manera complementaria que FONCODES cuenta con proyectos para el mantenimiento, operación, reposición y la rehabilitación de los sistemas de saneamiento y agua “Agua +”; proyectos de cocina, almacén y servicios higiénicos “CASH”; y proyectos de casitas calientes o viviendas térmicas “Mi Abrigo”; en ejecución.

“Programa PENSIÓN 65”

Se implementa para “otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los sesenta y cinco años de edad que cumplan con los requisitos establecidos” (PCM, 2011, p. 2)”. Para tal efecto, se ejecuta el “Programa Presupuestal 0097: Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65”.

A continuación, se presenta la ejecución de dicha intervención a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa PENSIÓN 65 (ver tabla N° 2.5):

Tabla N° 2.5
Intervención del “Programa PENSIÓN 65”, por departamento

Departamento	Número de adultos mayores atendidos
AMAZONAS	12,572
ANCASH	34,658
APURÍMAC	26,502
AREQUIPA	9,305
AYACUCHO	34,047
CAJAMARCA	61,939
CALLAO	4,176
CUSCO	36,517
HUANCAVELICA	22,288
HUÁNUCO	27,368
ICA	6,229
JUNÍN	23,586
LA LIBERTAD	24,704
LAMBAYEQUE	18,441
LIMA	34,384
LORETO	21,923
MADRE DE DIOS	1,032
MOQUEGUA	2,931
PASCO	6,051
PIURA	43,471
PUNO	57,062
SAN MARTIN	18,804
TACNA	2,113

Departamento	Número de adultos mayores atendidos
TUMBES	4,201
UCAYALI	9,898
Total	544,202

Fuente: “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

“Programa PAIS”

Generado habiendo tenido como antecedente el “Programa Nacional Tambos”, el cual inicialmente se encontraba adscrito al MVCS y luego fue transferido al MIDIS en virtud al “Decreto Supremo N° 012-2016-MIDIS”, transferencia que se efectivizó en el mes de marzo del año 2017.

El propósito del programa es “mejorar la calidad de vida de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados rurales o rural dispersa, coadyuvando a su desarrollo económico, social y productivo que contribuyan a su inclusión social” (MVCS, 2013, p. 1); ello a través de las modalidades siguientes:

- “Plataformas [fijas] de servicios Tambos son infraestructuras que cuentan con instalaciones físicas (sala de usos múltiples, dormitorios, cocina, tópicos, oficina), y servicios (agua, luz, internet), debidamente equipadas con tecnología (laptop, proyector y con recurso humano asignado para su gestión (gestor institucional), ubicadas en zonas rurales y rurales dispersas del país, que permiten facilitar y potenciar las intervenciones y la prestación de servicios y actividades de los sectores y entidades de los tres niveles de gobierno y entidades no gubernamentales, en favor de la población del ámbito de influencia de los Tambos” (PAÍS, 2019, p. 10).
- “Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS que son embarcaciones encargadas de acercar los servicios del Estado a la población rural de la Amazonia (vía fluvial) y sierra (vía lacustre) (...) facilitan la prestación de servicios multisectoriales articulados y vinculados a la atención de la salud, registro de identidad, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales, protección a niñas, niños y adolescentes frente a la violencia, así como la inclusión socioeconómica. Estos servicios están orientados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones ubicadas en las cuencas de los Ríos Napo, Morona, Putumayo y el Lago Titicaca” (PAÍS, 2019, p. 12).

A continuación, se presenta la ejecución de tales intervenciones a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa PAÍS, en sus modalidades fija (ver tabla N° 2.6) y móvil (ver tabla 2.7):

Tabla N° 2.6

Intervención del “Programa PAÍS” mediante Plataformas fijas, por departamento

Departamento	Número de Tambos prestando servicios	Número de atenciones	Número de beneficiarios atendidos a través de los Tambos
AMAZONAS	11	57,942	11,522
ANCASH	14	88,283	20,281
APURÍMAC	35	280,335	59,088
AREQUIPA	16	82,529	14,625
AYACUCHO	50	298,781	73,228
CAJAMARCA	18	117,854	20,255
CALLAO	0	0	0
CUSCO	59	405,218	123,261
HUANCAVELICA	45	288,004	70,430
HUÁNUCO	28	166,747	50,737
ICA	0	0	0
JUNÍN	19	116,726	27,605
LA LIBERTAD	8	73,899	18,521
LAMBAYEQUE	1	0	0
LIMA	1	8,514	1,194
LORETO	25	87,425	26,826
MADRE DE DIOS	1	1,595	752
MOQUEGUA	2	2,511	325
PASCO	9	72,296	14,835
PIURA	10	157,707	18,404
PUNO	56	304,577	80,894
SAN MARTIN	0	0	0
TACNA	4	18,232	1,719
TUMBES	0	0	0
UCAYALI	2	1,647	716
Total	414	2,630,822	635,218

Fuente: “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

Tabla N° 2.7**Atenciones realizadas mediante Plataformas móviles PIAS del “Programa PAÍS”**

Indicador	2018
Plataformas móviles "PIAS"	8
Número de atenciones realizadas	406,085

Fuente: “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

“Programa CONTIGO”

Se constituye con el objeto de “objeto otorgar una pensión no contributiva a cargo del Estado a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza, con la finalidad de elevar su calidad de vida” (MIMP, 2015, p. 2).

A continuación, se presenta la ejecución de la intervención a nivel departamental al cierre del año 2018 por parte del Programa CONTIGO (ver tabla N° 2.8):

Tabla N° 2.8**Intervención del “Programa CONTIGO”, por departamento**

Departamento	Número de usuarios atendidos
AMAZONAS	2,251
ANCASH	298
APURIMAC	970
AREQUIPA	66
AYACUCHO	1,818
CAJAMARCA	5,564
CALLAO	56
CUSCO	601
HUANCAVELICA	1,355
HUANUCO	1,824
ICA	0
JUNIN	460
LA LIBERTAD	164
LAMBAYEQUE	263
LIMA	952

Departamento	Número de usuarios atendidos
LORETO	619
MADRE DE DIOS	0
MOQUEGUA	31
PASCO	427
PIURA	527
PUNO	458
SAN MARTIN	600
TACNA	0
TUMBES	518
UCAYALI	0
Total	19,822

Fuente: "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".

2.1.1.1 Descripción del proyecto materia de la investigación

La investigación se da en un contexto de madurez institucional del MIDIS, luego de siete años de creado, en el marco del cual se requiere mejorar la eficiencia y eficacia de sus intervenciones, habiendo sido uno de los medios previstos para ello desde la concepción del Ministerio, el profundizar en la articulación basada en la complementariedad de sus programas sociales adscritos.

Tal es así que dentro de la estructura orgánica del MIDIS, se dispone de la "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales" del "(...) Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, es el órgano de línea responsable de (...) desarrollar la estandarización de la provisión de las prestaciones sociales proporcionadas a través de los programas sociales adscritos al Ministerio, así como supervisar la efectiva provisión de las prestaciones sociales, articulando interinstitucional, intersectorial e intergubernamentalmente" (MIDIS, 2017, p. 37).

Por tanto, la investigación apunta a fortalecer la labor de la referida Dirección General, en el engranaje y búsqueda de convergencia de complementariedades entre los programas sociales del MIDIS, identificada desde los grupos técnicos y la Alta Dirección del Ministerio en el marco de procesos de planeamiento estratégico desplegados.

2.1.2 Contexto normativo

En primer término, se hace referencia a los instrumentos de política del SINADIS, sistema funcional creado mediante “Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, para la implementación de la PNDIS; y reglamentado mediante el Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, el mismo que establece “reglas compartidas sobre roles, responsabilidades relativas, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación para el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales” (MIDIS, 2016f, p. 2).

En este marco, la orientación estratégica plasmada en la PNDIS plantea un modelo de intervención simultánea y complementaria que abarca tres estadios temporales, según detalle:

Para el corto plazo, el esfuerzo está centrado en el alivio temporal de los hogares a través de programas de asistencia directa; en el mediano plazo, el énfasis está colocado en el desarrollo de capacidades orientadas a mejorar el acceso de los hogares a servicios e infraestructura básica y a incrementar su autonomía en cuanto a la generación de ingresos y procesos de inclusión financiera; y para el largo plazo, las intervenciones están orientadas a la generación de oportunidades para la siguiente generación con énfasis en la promoción de la protección y mejora del capital humano – nutrición, salud y educación de calidad (MIDIS, 2013b, p. 9).

Ello se visualiza en el gráfico mostrado en breve (ver gráfico N° 2.1):

Gráfico N° 2.1
Intervención en tres estadios temporales



Fuente: MIDIS, 2013b, p. 10.

En esa línea, como ya se ha hecho mención precedentemente, la PNDIS establece cinco ejes estratégicos. Para cada uno de estos ejes, la PNDIS contempla un:

(...) modelo lógico incluye una breve síntesis de la literatura más relevante sobre el tema en la que, según el caso, se enfatizan las intervenciones efectivas (estrategias y acciones basadas en evidencia científica dirigidas a dar respuesta a las necesidades de una población objetivo determinada y que han demostrado efectos significativos y sostenibles) o, en su defecto, las actividades asociadas a los resultados de cada eje (...) se incluye una lista de entidades públicas asociadas a cada intervención (MIDIS, 2013b, p. 25).

En los reseñados modelos lógicos o causales (ver gráfico N° 2.2), se prevé identificar los resultados inmediatos que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.

Entre otros instrumentos del SINADIS para la implementación del PNDIS que regulan la intervención articulada, se encuentran:

- “Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a promover el Desarrollo Infantil Temprano denominados Primero la Infancia”, aprobados por Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS:

Documento que define los resultados y factores priorizados que necesariamente deben ser abordados por el Estado y la sociedad para el “Desarrollo Infantil Temprano (DIT)”, así como las intervenciones que deben ser desplegadas para lograr los cambios deseados sobre los factores que condicionan tales resultados DIT (MIDIS, 2016b). Estos lineamientos alcanzan un nivel de especificidad mayor a los modelos lógicos de la PNDIS y permiten otorgarles operatividad. Igualmente, cabe subrayar que conceptualmente el Eje 1 de Nutrición Infantil de la PNDIS fue concebido como parte del Eje 2 de DIT.

En ellos se plantea identificar las intervenciones que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.

- Proyectos de “Lineamientos para la Gestión Articulada” de los demás ejes de la PNDIS:

Proyecto de lineamientos del “Eje 3: Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia”: documento que define los cambios que el país y la sociedad deben considerar con

relación al desarrollo de la niñez y la adolescencia, los programas que deben desarrollarse para lograr tales efectos deseados y establecer mecanismos de implementación sinérgicos entre los sectores involucrados para lograr los resultados previstos (MIDIS, 2016c).

Proyecto de lineamientos del Eje 4: Inclusión Económica: Documento que define los resultados que deben ser logrados, así como las intervenciones principales a ser desplegadas por otros sectores y niveles de gobierno para alcanzar la inclusión económica de las personas que viven en zonas rurales de alta pobreza en el país (MIDIS, 2016d).

En ellos se plantea identificar las intervenciones que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS del MIDIS.

- “Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)” para la Amazonía, aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS:

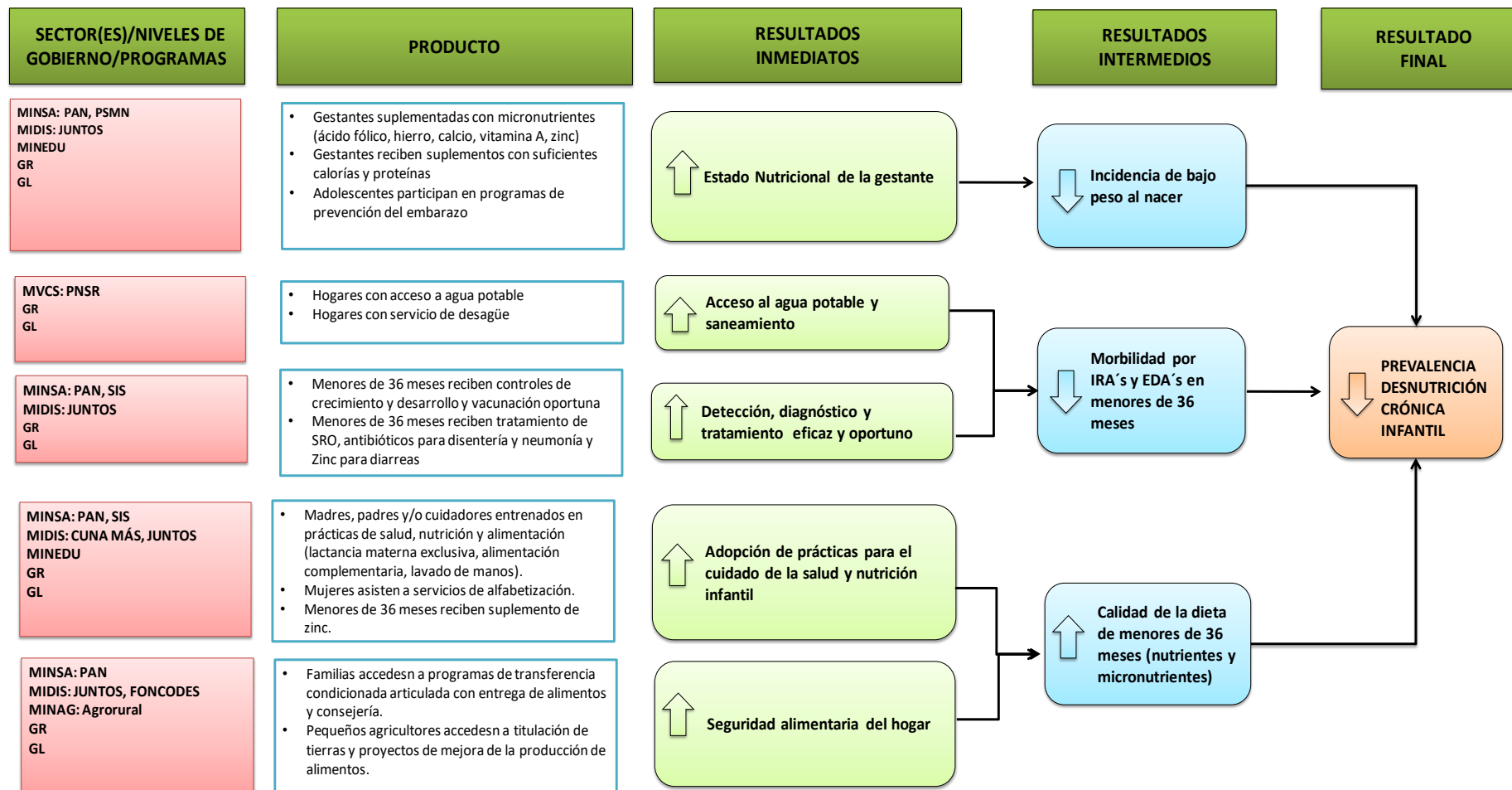
Documento orientado al logro de resultados prioritarios en materia de inclusión social en las Comunidades Nativas de la Amazonía, a través de la intervención articulada de los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados, de acuerdo con sus respectivas competencias (MIDIS, 2016e).

En ella se plantea identificar las intervenciones que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales del MIDIS.

De otro lado, en el marco de la “gestión por resultados” que impulsa el “Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)” en el país, el Presupuesto por Resultados (PpR) “permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles” (MEF, 2019a).

El PpR se instrumentaliza a través de los Programas Presupuestales (PP) que constituyen unidades de programación “de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos (bienes y servicios), para lograr un Resultado Específico a favor de la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de la política pública. Además, es una categoría presupuestaria que constituye un instrumento de PpR” (MEF, 2019b).

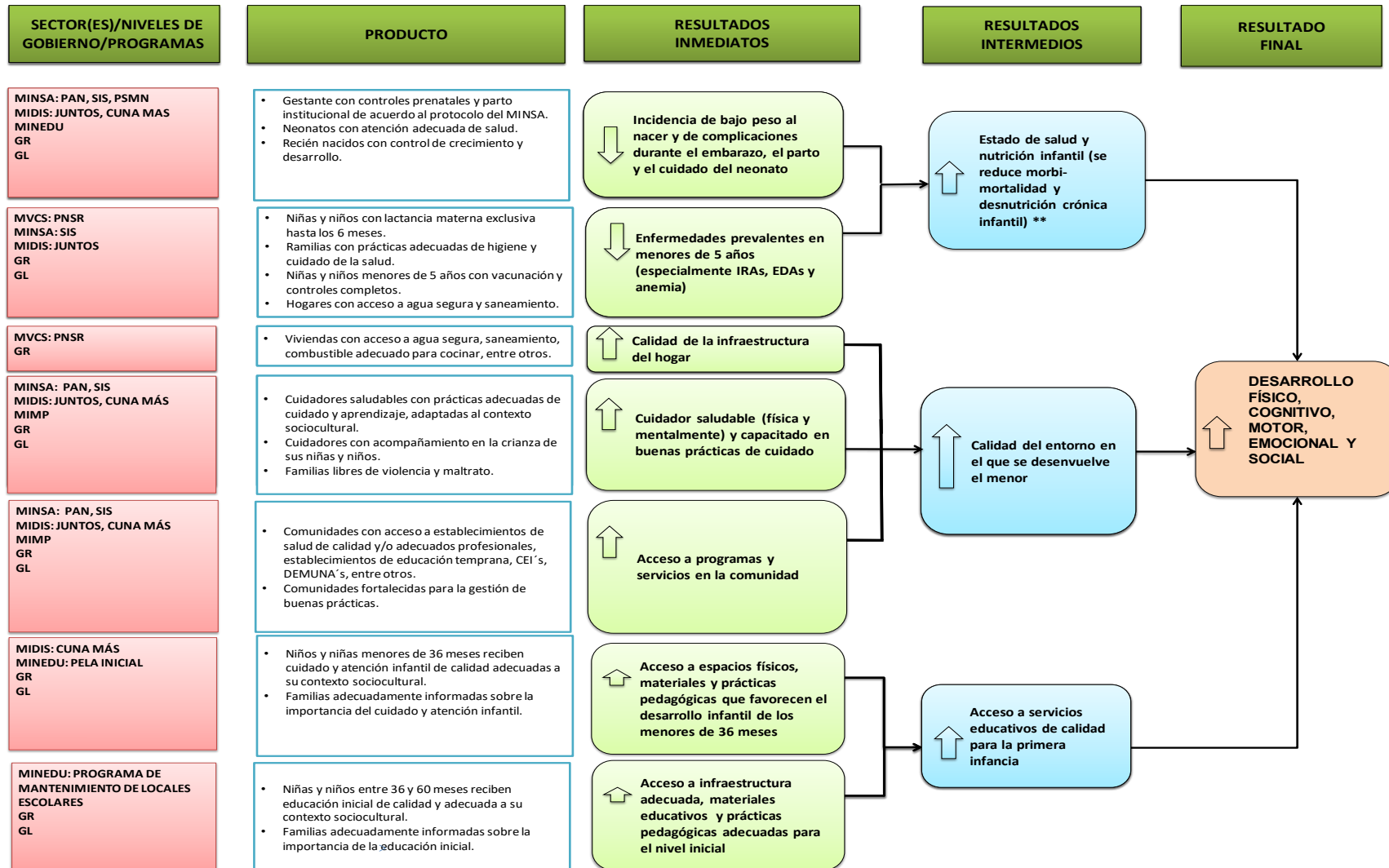
Gráfico N° 2.2
“Modelo lógico del Eje 1: Nutrición Infantil”



* Se muestran ejemplos de los sectores, programas, niveles de gobierno, etc; que se pueden articular para desencadenar el logro de productos, resultados inmediatos, intermedios y finalmente el cambio que se quiere lograr en la población.

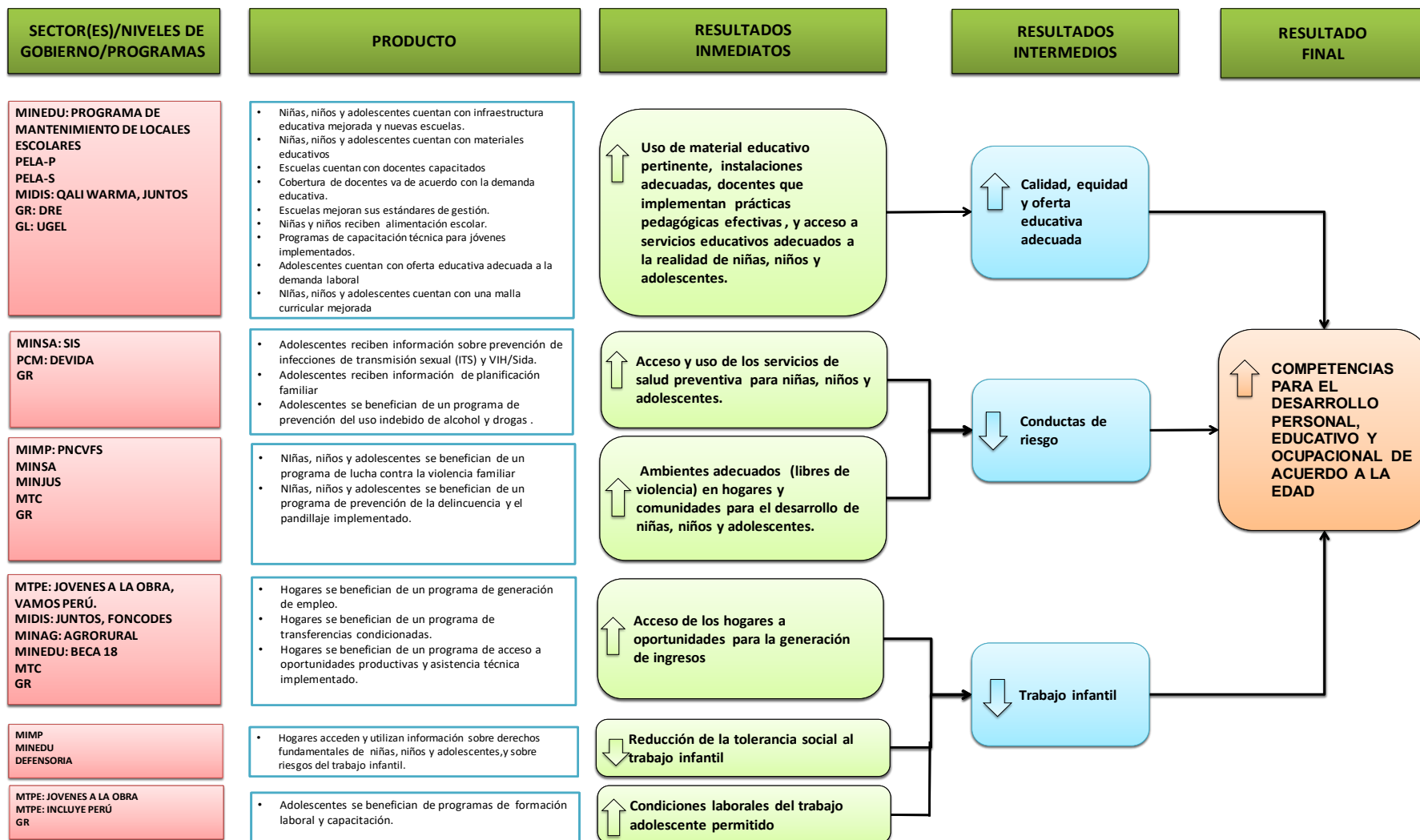
Fuente: MIDIS, 2013b, p. 29.

“Modelo lógico del Eje 2: Desarrollo Infantil Temprano”



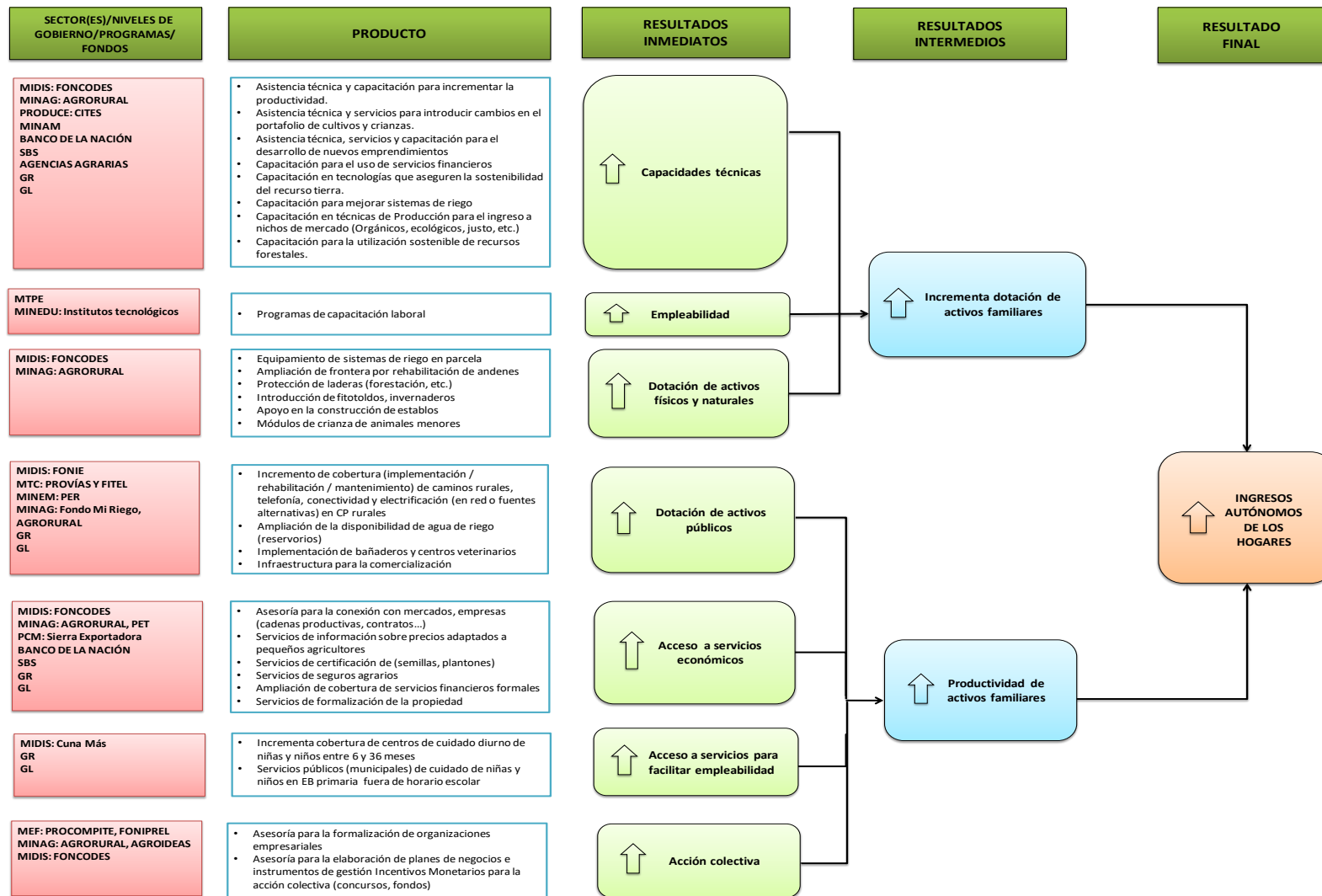
* Se muestran ejemplos de los sectores, programas, niveles de gobierno, etc; que se pueden articular para desencadenar el logro de productos, resultados inmediatos, intermedios y finalmente el cambio que se quiere lograr en la población.
 ** La cadena lógica de este resultado intermedio se aborda completamente en el modelo lógico del Eje 1

“Modelo lógico del Eje 3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia”



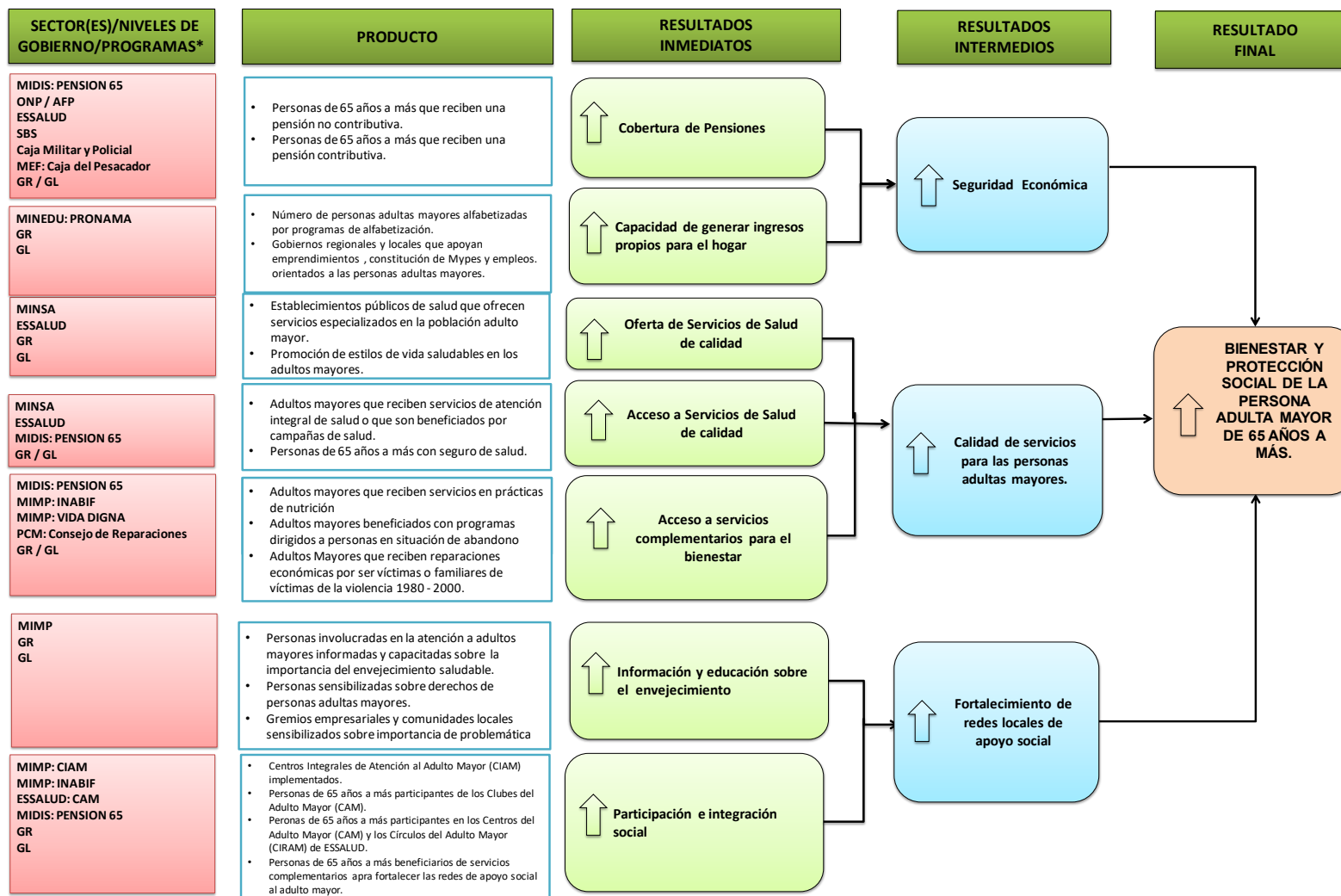
* Se muestran ejemplos de los sectores, programas, niveles de gobierno, etc; que se pueden articular para desencadenar el logro de productos, resultados inmediatos, intermedios y finalmente el cambio que se quiere lograr en la población.

“Modelo lógico del Eje 4: Inclusión Económica”



* Se muestran ejemplos de los sectores, programas, niveles de gobierno, etc; que se pueden articular para desencadenar el logro de productos, resultados inmediatos, intermedios y finalmente el cambio que se quiere lograr en la población.

“Modelo lógico del Eje 5: Protección del Adulto Mayor”



* Se muestran ejemplos de los sectores, programas, niveles de gobierno, etc; que se pueden articular para desencadenar el logro de productos, resultados inmediatos, intermedios y finalmente el cambio que se quiere lograr en la población. Estos ejemplos no constituyen una lista definitiva de los

En tal sentido, los PP contienen el diseño de determinados programas sociales en un documento denominado:

- “Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (PP)”, que contemplan:

“Identificación del problema específico, caracterización y cuantificación. Considerando que el problema se observa sobre una población identificada, se deberá caracterizar y cuantificar, también, a esta población” (MEF, 2016, p. 602887).

“Desarrollo del diagnóstico, consiste en describir la situación del problema arriba identificado, en los atributos de gravedad, relevancia y persistencia. Desarrollo del marco conceptual (árbol de problemas o modelo conceptual) que describe las relaciones de causalidad del problema específico identificado” (MEF, 2016, p. 602887).

“Elaboración del diseño del PP que consiste en desarrollar un análisis de medios, evaluando la efectividad de las alternativas que han probado cierta eficacia para afectar las principales causas del problema específico. El análisis efectuado se sistematiza en una matriz lógica” (MEF, 2016, p. 602887).

“Identificación de los indicadores de desempeño para el seguimiento del PP propuesto” (MEF, 2016, p. 602887).

“Detalle del estado de la cuestión sobre las evaluaciones que se han hecho al PP y/o a los productos (parte o todo de los mismos); asimismo, cuando la información de desempeño para justificar los productos no sea suficiente, se considerará la generación de dicha información” (MEF, 2016, p. 602887).

“Programación física y financiera” (MEF, 2016, p. 602905).

En dichos instrumentos de gestión se plantea identificar a otros programas sociales u entidades cuya mención denota espacios de complementariedad potenciales o concretos.

Asimismo, se aspira a determinar si los programas sociales del MIDIS exhiben criterios de focalización con coincidencias en los grupos etarios a intervenir o si tales criterios contemplan el ser usuario de otros programas sociales del MIDIS. De otro lado, se plantea identificar coincidencias en niveles de objetivos de resultado específico y resultado final de las matrices de marco lógico de dichos programas.

En términos de operación en el territorio, se plantea identificar en reportes de información los distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales adscritos al MIDIS y los usuarios de los mismos en los que aplica la referida coincidencia; además de pilotos de intervención articulada y usuarios atendidos por estas iniciativas. Igualmente, se plantea contemplar el ahorro en soles proyectado generado por la fusión de la administración de las intervenciones entre programas sociales adscritos al MIDIS.

Entre otros instrumentos del PpR se encuentran las evaluaciones, que “consisten en el análisis sistemático y objetivo del diseño, gestión, desempeño, resultados e impactos de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida; con el objetivo de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones presupuestales y de gestión” (MEF, c). En el caso de las intervenciones del MIDIS, se dispone de:

- Evaluaciones y estudios de los programas sociales adscritos al MIDIS, publicados en el Portal “Evidencia MIDIS”:

Documentos que identifican, “mediante metodologías rigurosas, si existen cambios en los indicadores de resultados que sean atribuibles a la ejecución de las intervenciones públicas” (MIDIS, 2012c, p. 9).

En dichos instrumentos de gestión se plantea identificar a otros programas sociales u entidades cuya mención denota espacios de complementariedad potenciales o concretos.

Asimismo, se plantea constatar la incipiente normativa para formalizar la complementariedad o articulación entre programas sociales del MIDIS, documentos normativos que regulen el egreso o pilotos de graduación que contemplen el transitar a ser usuario de otros programas sociales del Ministerio, o mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones de los programas en referencia propiciadas o no por la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

Ello en vista de que tal órgano, conforme al artículo 66 del “Reglamento de Organización y Funciones” del MIDIS, tiene entre sus funciones:

- c) Dirigir y supervisar el proceso de articulación entre sí de los Programas Sociales adscritos al MIDIS, y con otros actores del sector público.

g) Emitir opinión técnica sobre los asuntos relacionados al diseño, implementación y articulación de las prestaciones sociales a cargo de los Programas Sociales adscritos al Ministerio y respecto a otras prestaciones sociales que estén bajo supervisión del Vice de Prestaciones Sociales (MIDIS, 2017c, p. 37).

En particular, dicha Dirección General cuenta con la unidad orgánica denominada “Dirección de Articulación de las Prestaciones Sociales”, la misma que según el artículo 68 del “Reglamento de Organización y Funciones” del MIDIS presenta por funciones, entre otras:

a) Formular, proponer y supervisar los lineamientos para la articulación de las Prestaciones Sociales proporcionadas a través de los Programas Sociales adscritos al Ministerio, en coordinación con la Dirección General de Políticas y Estrategias; en los tres niveles de gobierno, así como la articulación de las acciones correspondientes.

c) Coordinar con la Dirección General de Políticas y Estrategias y la Dirección General de Seguimiento y Evaluación la implementación de lineamientos para la articulación y medición de resultados de las prestaciones sociales proporcionadas a través de los Programas Sociales adscritos al Ministerio.

d) Proponer estrategias y mecanismos de intervención articulada de las Prestaciones Sociales, proporcionadas a través de los Programas Sociales adscritos al Ministerio.

e) Proporcionar los fundamentos técnicos para la transferencia de Programas Sociales de una entidad pública u organismo público a otro, a ser presentada a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, a través del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (MIDIS, 2017, p. 38).

2.2 Síntesis de investigaciones relacionadas

Vargas y Clausen (2015) efectuaron un análisis de experiencias en la publicación denominada “Articular para Incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica”, con el objetivo de identificar:

(...) “elementos que forjen un mayor diálogo y participación de los Gobiernos Regionales en los esquemas de inclusión económica y ‘egreso’ promovidos por el MIDIS (a partir del esquema articulado JUNTOS + Haku Wiñay [de FONCODES] + Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) y, a su vez, promuevan intervenciones de política

orientadas al incremento de ingresos autónomos de la población en situación de pobreza sea verdaderamente una política articulada horizontalmente (p. 9).

En esa línea, identificaron la experiencia de la “Estrategia Nacional CRECER” concebida para la “articulación (...) en tres ejes de política definidos a partir del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 [aprobado por Decreto Supremo N° 064-2004-PCM]: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales, (ii) promoción de capacidades y oportunidades económicas, (iii) establecimiento de una red de protección social” (Vargas y Clausen, 2015, p. 15).

En términos de articulación horizontal y vertical, CRECER delineó las siguientes esferas de engranaje (ver cuadro N° 2.1):

Cuadro N° 2.1
Esferas de articulación de la Estrategia Nacional CRECER

	Horizontal	Vertical
Nivel nacional	Entre los sectores y entidades públicas:	Rol rector, orientador y regulador de las políticas y prioridades nacionales.
	Definición de políticas nacionales. Priorización y focalización de intervenciones conjuntas.	
	Articulación de proyectos de carácter nacional.	
	Entre instituciones públicas y privadas, cooperación internacional y sociedad civil:	
	Generación de alianzas público privadas.	
	Intervenciones conjuntas priorizadas.	
Nivel regional	Entre direcciones regionales, entidades públicas, unidades operativas de las PPSS, entidades privadas y sociedad civil:	Rol promotor y facilitador del desarrollo económico y social de su ámbito regional.
	Adecuación de políticas regionales, priorización y focalización de actividades conjuntas y/o complementarias traducidas en planes articulados y planes de desarrollo concertado.	
Nivel local	Entre todos los actores que intervienen en el nivel local, municipio, entidades públicas y privadas, sociedad civil:	Rol gestor del desarrollo local en el marco de las políticas regionales y locales.
	Programación, ejecución y evaluación de intervenciones regionales y locales conjuntas y/o complementarias.	

Se encontró además que la Estrategia Nacional fue apropiada por los Gobiernos Regionales y adaptada a su realidad y dinámica, en iniciativas como “Crecer Wari” (Ayacucho), “Crecer en Libertad” (La Libertad) y el “Painmi” (San Martín); cuyas lecciones aprendidas fueron sintetizadas por Vargas y Clausen de la siguiente manera:

- “Contar con información adecuada y basada en evidencias es el punto de partida para echar a andar una iniciativa. Conocer en detalle las intervenciones realizadas por las entidades públicas que no dependen del Gobierno Regional para promover la complementariedad” (Vargas y Clausen, 2015, p. 23).
- “Evaluar es clave y para ello se requiere, al menos, contar con metas de cobertura basadas en indicadores verificables. Suscribir acuerdos de colaboración entre el Gobierno Regional y sectores orientados a resultados puede reducir los costos de transacción de la articulación” (Vargas y Clausen, 2015, p. 23).
- “Involucrar al sector privado y la cooperación internacional puede promover procesos de gestión del conocimiento y modelos exitosos de articulación de intervenciones” (Vargas y Clausen, 2015, p. 24).

Tales atributos serán considerados en la parte propositiva de la investigación, que bosquejará un modelo de transiciones entre los programas sociales del MIDIS.

De otra parte, se revisó el “Informe de Consultoría: Modelo de Gestión Articulada de los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, en el cual remarcó lo siguiente:

El enfoque sugiere que prestaciones aisladas, cuya coincidencia en los mismos hogares es aleatoria, restan eficacia al logro de resultados de inclusión social y desarrollo.

El segundo enfoque, territorial, contiene las mismas consideraciones que el anterior, solo que referidas al territorio. Sugiere que intervenciones públicas ganan en eficacia si se producen de manera simultánea y complementaria en el espacio. La planificación con enfoque territorial evita la iteración de intervenciones de diversos actores, mejorando la calidad de la inversión pública, y permite además identificar “territorios vacíos”, lugares donde, por la distancia o el aislamiento, no llegan las prestaciones necesarias (Remy, 2013, p. 7).

En ese sentido, el MIDIS puso en marcha el “Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 provincias (P20)”, a través del cual se recogió lecciones a partir de experiencias existentes en provincias de los estratos 1 o 2 de pobreza; las mismas que evidenciaron lo siguiente:

Luego de trabajar la oferta pública y privada asociada a cada eje en los talleres provinciales, con los asistentes al taller, se han identificado resultados que especifican el cambio que se busca conseguir sobre población concretas en relación con cada uno de “los cuatro ejes” definidos de la “Estrategia Nacional Crecer para Incluir”. En total se han identificado 183 resultados, la mayor parte de ellos enfocados en la generación de ingresos autónomos de las poblaciones con mayores necesidades (han sido 73 resultados que representan el 40% del total identificado).

El segundo eje con mayor cantidad de resultados identificados es nutrición infantil, relacionado con disminuir en distritos, redes de salud y centros poblados, la “prevalencia de la desnutrición crónica infantil” (63 resultados que representan 34% del total identificado). Competencias para la vida es el tercer eje en relación con los resultados identificados, en total 41 resultados que representan 22% de total. Finalmente, el eje primera infancia es sobre el que se han identificado menos resultados. La principal explicación de tener menos resultados en primera infancia es que la metodología ha sido trabajar sobre las preferencias de los participantes, los ejes nutrición infantil y primera infancia comparten buena parte de los especialistas y, por tanto, la participación en uno de los ejes ha estado en detrimento del otro.

En relación con la distribución por provincia se tiene que la mayor parte de provincias (13 de 20) han identificado resultados en tres ejes, todas ellas con resultados en los ejes nutrición infantil e inclusión económica, once incorporan además resultados de competencias para la vida y dos de los trece (Dos de Mayo y Lamas) resultados en primera infancia. Seis provincias (Anta, Grau, Churcampa, Tayacaja, Datem del Marañón y Otuzco) han identificado resultados para dos ejes, nutrición infantil e inclusión económica. Finalmente, una provincia, Huancavelica en el departamento de Huancavelica, solo identifico resultados asociados al eje nutrición infantil.

La relevancia de los ejes varía luego del proceso de priorización realizado en los talleres. Se han seleccionado, para construir su modelo causal y las matrices de compromiso, un total de 51 resultados; en trece provincias han definido tres resultados para cada una, en cinco provincias solo dos resultados y en dos provincias se ha priorizado un solo resultado.

Todas las veinte provincias tienen resultados en el eje nutrición infantil, dieciocho de las veinte tienen resultados priorizados en inclusión económica. En el eje Competencias para la Vida se llegaron a priorizar 10 resultados, asociados a la educación, en parte porque los materiales de los primeros talleres no evidenciaban la gravedad de las brechas de calidad educativa, pero también porque muchos actores locales consideran el tema educativo como sectorial, es decir, no como objeto de intervenciones articuladas. Temas relacionados a acercar la oferta educativa de calidad a las zonas rurales (vías de comunicación, transporte escolar), mejorar la oferta nutricional de los estudiantes (huertos escolares, escuela segura), aparecen eventualmente (MIDIS, 2013c, p. 30-31).

La experiencia descrita resulta de relevancia para la investigación, dado que la articulación alrededor de entidades públicas y privadas en el territorio se cimentó en procesos de nivel estratégico, a partir del apropiamiento de la PNDIS en los Gobiernos Subnacionales y de la adecuación de resultados de cada eje de la misma a la realidad y especificidad de la zona; lo cual brinda elementos puntuales para el diseño del modelo de transiciones entre los programas sociales adscritos al MIDIS.

2.3 Marco teórico

2.3.1 Documentos de consenso

Cadena de generación de valor público

De acuerdo con el “Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)”, el concepto de valor público hace referencia a “cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar” (INDES-BID, 2011, p. 15).

En esa línea, define a la “Gestión para Resultados en el Desarrollo” como:

(...) una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas (...) para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población (INDES-BID, 2011, p. 14).

Del mismo modo, el BID y el “Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)” denominan a la “Gestión para Resultados” como:

(...) un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD, 2007, p. 18).

En este marco, la “Gestión para Resultados en el Desarrollo” constituye un cambio que plantea “colocar en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y definir, en función de éstos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo” (INDES-BID, 2011, p. 18), por lo cual sustenta la “cadena de resultados” siguiente (ver gráfico N° 2.3):



Fuente: INDES-BID, 2011, p. 18.

Así, en una publicación avalada por el INDES-BID, Mezones define a la “cadena de generación de valor público” como:

(...) una cadena virtuosa que establece relaciones causales entre las tareas cotidianas de las organizaciones involucradas y las finalidades últimas de la acción gubernamental. Esto implica reconocer la importancia, tanto del espacio interno de las organizaciones que gestionan lo social, como el entorno externo, en el cual se materializa cierto tipo de respuestas al qué y al para qué de la gestión pública (BID, 2005, p.32).

Sobre el particular, se remarca que la complejidad se incrementa cuando se desagrega:

(...) el amplio mapa de los programas sociales, toda vez que las diferentes variantes de los mismos (asociada a la naturaleza de las tareas y la interacción con los destinatarios) generan desafíos diversos al común objetivo de crear valor público, por ejemplo, a través del ejercicio de la gerencia social. De esto resulta, para la gerencia social (...) la necesidad de llevar

adelante una gestión estratégica, adaptable a los cambios, que sea proactiva y posea capacidad para fomentar ámbitos y técnicas de negociación, además de posibilidades de promover articulación entre múltiples actores, organizaciones e instituciones (INDES-BID, 2005, p.32).

De ese modo, la cadena de generación de valor público se inicia con la combinación de insumos, que dan lugar a actividades, las cuales conjuntamente generan productos, con la aplicación de criterios de eficiencia en la ejecución; todo ello orientado al logro de resultados, es decir de efectos e impactos que constituyen cambios en la condición de vida de las personas, que no es sino valor público que denota la eficacia de las intervenciones.

Con relación a la investigación, dicha definición aporta en el sentido de que la consecución de efectos e impactos requiere en la ejecución, según se ha consignado precedentemente, la utilización de herramientas de gestión de manera colectiva, coordinada y complementaria, bajo una dirección integrada del proceso de generación de valor, lo cual demanda afianzar el engranaje entre distintas instituciones, organizaciones y actores.

De otro lado, Medina destaca que:

Uno de los roles esenciales del *management* en el sector público es contribuir al incremento de su productividad (en su máxima expresión hacer más, mejor y más rápido con menos recursos), y esto resulta relevante sí y sólo si dicho incremento influye de manera significativa en la creación de valor público, es decir en la mejora de las condiciones de bienestar de la población que recibe (directa o indirectamente) los beneficios derivados de los bienes y/o servicios de los programas y proyectos que materializan la acción de la Administración pública (2005, p. 21).

En consecuencia, aspirar a hacer más, mejor y más rápido con menos recursos en el Estado cobra importancia cuando tales medidas inciden positivamente en la generación de valor público, de cara a los usuarios de las intervenciones de los programas, personas en las que se concretan los cambios deseados planteados por tales servicios.

En materia de la investigación, los atributos de alcanzar más, mejor y más rápido con menos recursos extienden la exploración de complementariedades sustentadas en términos de productividad, eficacia, eficiencia y calidad; conceptos que se procede a detallar en la sección siguiente.

Por su parte, el MEF en la “Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01 que aprueba la Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados”, define los componentes de la “cadena de generación de valor público” mencionados a continuación:

Resultado final: Es un cambio en las condiciones, cualidades o características inherentes a una población identificada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del Sector Público como Privado. Corresponde a un objetivo de política nacional. Podrán existir uno o más Programas Presupuestales y/o productos de Programas Presupuestales que compartan un mismo Resultado Final, así como, un Programa Presupuestal que corresponde a más de un Resultado Final.

Resultado específico: Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, y que a su vez contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo. Cabe señalar, que un programa presupuestal solo tiene un resultado específico.

Producto: Es el conjunto articulado de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. Los productos son la consecuencia de haber realizado, según las especificaciones técnicas, las actividades correspondientes en la magnitud y el tiempo previstos.

Actividad: Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos (bienes y servicios necesarios y suficientes), que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto. Se debe considerar que la actividad deberá ser relevante y presupuestable (2016, 602877-602878).

El diseño de cada Programa Presupuestal se sintetiza entonces en la matriz lógica que exhibe los siguientes campos (ver cuadro N° 2.2):

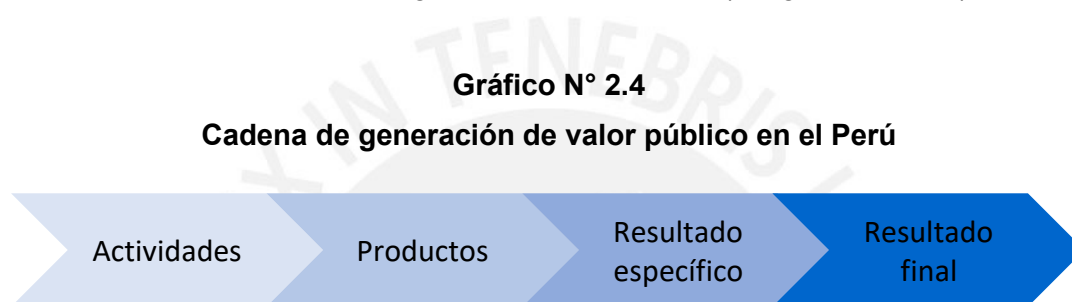
Cuadro N° 2.2
“Matriz lógica del Programa Presupuestal”

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Resultado final			
Resultado específico			

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos importantes
Productos			
Actividades			

Fuente: MEF, 2016, p. 602902-602903.

Esto quiere decir que la “cadena de generación de valor público” regulada por el MEF, en el marco de la cual actualmente se asignan recursos públicos (ver gráfico N° 2.4), es:



Elaboración propia.

Para fines de la investigación, el referido marco conceptual contribuye toda vez que de los siete programas sociales adscritos al MIDIS, 5 son programas presupuestales que se identifican, diseñan, revisan, modifican y registran bajo esa lógica.

Productividad, eficiencia, eficacia y calidad

La Real Academia Española (RAE) define los conceptos de productividad, eficiencia, eficacia y calidad bajo los términos siguientes:

Productividad: Capacidad o grado de producción por unidad de trabajo, superficie de tierra cultivada, equipo industrial, etc. Relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales, energía, etc. (2019).

Eficiencia: Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado (2019).

Eficacia: Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera (2019).

Calidad: Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. Adecuación de un producto o servicio a las características especificadas (2019).

En la línea de tales descripciones, la productividad se asocia a la proporción de los medios utilizados y lo que se alcanza a producir, la eficiencia a la disposición de esos medios con miras a lograr un efecto, la eficacia a concretar dicho efecto deseado y la calidad a conseguirlo con determinadas características.

En el contexto de la investigación, estas distinciones posibilitan apreciar diferentes niveles de objetivo y de indicadores que exhiben las intervenciones que brindan los programas sociales, lo cual permite concebir diversas dimensiones en las que la complementariedad es posible.

De esa forma, los niveles de objetivo correspondientes a resultado final y resultado específico presentados en el cuadro N° 2.2 se expresarían en indicadores de eficacia y calidad, mientras que aquellos referentes a productos y actividades serían medidos primordialmente en función a indicadores de eficiencia y productividad.

Por su parte, Medina denota la vinculación entre los conceptos de productividad, eficiencia, eficacia y calidad, según detalle:

La “productividad” en términos específicos se deriva del “cociente que resulta de dividir el volumen de productos por alguno o por el total de factores o insumos de su producción”.

(...) la productividad, en su conceptualización más simple, mejora cuando se logra el mismo volumen de producción con menos insumos o bien mayor volumen de producción, mientras los insumos permanecen constantes. El nivel de productividad es determinado entonces por la medición de los productos, de los insumos y por el cálculo del cociente (2005, p. 80-81).

Eficiencia: (...) Vincula metas, tiempo y el costo unitario de los productos fabricados y/o entregados (...) si la cantidad de producto está determinada, la eficiencia se expresa en la minimización del costo total o medio que se requiere para generarlo (...) si el gasto total está fijado de antemano, entonces ésta se expresa en la optimización de la combinación de los insumos para maximizar el producto. La eficiencia y la productividad (...) resultan conceptos semejantes, ya que ambos relacionan recursos con resultados. La diferencia está en que la primera considera los recursos como unidades físicas, mientras que la eficiencia traduce los insumos a unidades monetarias (2005, p. 84-85).

Eficacia: Expresa el grado en que se alcanzan los objetivos de producción y/o entrega de bienes y/o servicios. Vincula dos dimensiones: metas y tiempo. Las metas se expresan en unidades de producto y definen además sus rasgos o características de calidad. El tiempo se deriva de cronogramas elaborados durante la programación. Al constituirse como indicadores de contraste, la eficacia vincula las metas y los tiempos programados con los realizados (2005, p. 83).

Calidad: (...) No existe algo así como una definición global o única de calidad, más bien cada una de las diversas definiciones más utilizadas (...) enfatizan aspectos como excelencia, satisfacción del cliente o cumplimiento de estándares, entre otras (...) (2005, p. 89).

Las citadas especificaciones remarcan entonces la similitud entre los conceptos de productividad, referida a unidades físicas, y eficiencia, relacionada a unidades monetarias; en el sentido de que ambas mejoran cuando se produce igual con menos recursos o al producir más con la misma cantidad de recursos. Además, se infiere que el logro de las metas de los propósitos que reflejan eficacia son también definidas bajo atributos de calidad.

Ello aporta a la investigación, toda vez que reafirma la correspondencia entre productividad-eficiencia y entre eficacia-calidad, que como ya se ha señalado revela posibles dimensiones de la complementariedad.

Al respecto, Mokate (2001), en el caso de los programas sociales, señala que éstos resultan eficaces si cumplen con “los objetivos esperados, en el tiempo previsto y con la calidad esperada (...) sin importar el costo o uso de los recursos” (p. 2); por el contrario, enfatiza que la eficiencia simboliza el grado de cumplimiento de los “objetivos al menor costo posible” (p. 4).

Bajo esa premisa, sí se engranarían los conceptos de eficacia y eficiencia. Para efectos de la investigación, tal enlace conduciría a afirmar que los ahorros monetarios derivados de la implementación de medidas de eficiencia en la gestión podrían representar una manera de cumplir mejor los objetivos, sin que ello implique un logro en sí mismo, constituye solo un medio.

Gestión por procesos y mejora continua

En concordancia con lo asegurado por Medina, los incrementos de productividad pueden alcanzarse, entre otros, a través de la mejora en la organización de los procesos de trabajo. Por tal motivo, subraya que:

Las técnicas de gerencia por procesos constituyen una estrategia valiosa, de gran utilidad para lograr incrementos significativos en la productividad y en la creación de valor público. Permiten comprender los procesos y mecanismos de creación o agregación de valor por sobre la noción clásica de productividad que se establece por el cociente de productos entre insumos sin el análisis a profundidad de la “caja negra”, es decir, de las actividades que transforman los insumos en productos (2005, p. 22).

Conforme a esa definición, la gestión por procesos emerge de las mejoras que se pueden propiciar en la transformación de actividades en productos, es decir, en la base de la “cadena de generación de valor público”.

Con referencia a la investigación, la “gestión por procesos y la mejora continua” aplica a las complementariedades plausibles de darse entre programas sociales adscritos al MIDIS en el quehacer diario de los niveles más operativos y de soporte de dichas intervenciones.

Sobre la tipología de procesos, Pardo hace alusión a “procesos estratégicos, operativos y de soporte”, para cada uno de los cuales describe lo siguiente:

Estratégicos: También denominados procesos gerenciales, directivos o procesos de dirección. Son los procesos propios de la dirección, donde la gerencia tiene un papel relevante, como por ejemplo, los procesos de planificación estratégica, establecimiento de alianzas, revisión por la dirección, etc.

Operativos: Existen muchas denominaciones alternativas para este tipo de procesos, como procesos de negocio, productivos, nucleares, específicos, principales, misionales. A través de ellos se generan los productos y servicios que se entregan a los clientes. Estos procesos son propios de cada negocio y de cada organización, y en conjunto conforman la denominada cadena de valor. Como ejemplos, podríamos citar el proceso de gestión de multas en una policía municipal, el proceso de evaluación de alumnos en un colegio o el proceso de formalización de préstamos hipotecarios en una entidad financiera.

Soporte: También denominados procesos de apoyo o procesos auxiliares. Son procesos de ayuda a los procesos operativos y también a los estratégicos, aunque en menor medida. Suelen estar relacionados con la aportación de recursos y son muy parecidos en la mayoría de las organizaciones. Algunos ejemplos podrían ser el proceso de selección y contratación de personal, el proceso de mantenimiento o el proceso de compras (2017, p. 12).

En otras palabras, los “procesos estratégicos” son aquellos que la Alta Dirección cataloga como angulares para la ejecución de su estrategia y consecución de sus objetivos, los “procesos operativos” componen el *core business*, es decir lo medular que la entidad realiza para generar valor (productos y servicios), y los “procesos de soporte” son medios que brindan respaldo a los “procesos operativos y estratégicos”.

En aquello relativo a la investigación, alineando la “cadena de generación de valor público” de los programas sociales adscritos al MIDIS al “enfoque de gestión por procesos y mejora continua”, los insumos para el despliegue de las actividades corresponden a procesos de soporte, las actividades y productos se concretan en procesos operativos, y los resultados específicos y resultados finales se materializan en procesos estratégicos.

Coordinación

Repetto define la labor de coordinar como:

(...) el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.

El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación le llamaré aquí, dándole una valoración positiva, “coordinación pro-integridad” (INDES-BID, 2005, p. 42-43).

En coherencia con dicha delimitación conceptual, la coordinación origina sinergias entre los agentes que manifiestan fuertes incentivos para cooperar, cuyos acuerdos se traducen en prioridades, asignación de responsabilidades y recursos a movilizar, que dan lugar a la implementación orientada a la consecución de los objetivos establecidos.

Esta posición se vuelve relevante para la investigación, dado que la coordinación se presenta como un estadio inicial que congrega a dos o más programas sociales para llegar a acuerdos que pueden madurar y luego convertirse en articulación; tornando así a la coordinación en un medio para articular.

En particular, Christensen y Laegrid (2007) exponen que el desarrollo de la coordinación al interior del gobierno se consigue evitando contradicciones entre unidades, buscando la cooperación, pero manteniendo cada uno de sus objetivos, o compartiendo objetivos.

En lo que concierne a la investigación, se opta por aplicar a la dinámica entre los programas sociales adscritos al MIDIS las dos primeras opciones reseñadas: Eliminar superposiciones e instaurar mecanismos de colaboración manteniendo cada uno los objetivos para los cuales fueron creados.

Articulación

En la “Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS”, que aprobó el “Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013-2016 del Sector Desarrollo e Inclusión Social”, el MIDIS definió la articulación como “la concurrencia oportuna de esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales asociados al cumplimiento de resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social” (2013a, p. 5).

Conforme a lo plasmado en el documento “Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú”, el rol ejecutor de programas sociales que ostenta el MIDIS se despliega:

(...) en el conjunto del territorio nacional, que no es un espacio plano y homogéneo sino extremadamente diverso por su geografía, su biodiversidad, sus dinámicas económicas, la composición de los actores privados y públicos, la densidad de la presencia del Estado, las carencias y los problemas que enfrentan sus pobladores, así como el dinamismo de sus culturas (2012b, p. 38).

Ello -resalta la publicación- significa gestionar, entre otras, la siguiente forma de intervenir:

(...) planeamiento territorial de las intervenciones, tanto las propias como las coordinadas con otros sectores. Para que tengan resultados en el cierre de brechas de exclusión, las intervenciones deben ser simultáneas en los territorios. (MIDIS, 2012b, p. 38)

(...) Intervenciones aisladas no logran resultados en los diferentes ejes del desarrollo y la inclusión social. (MIDIS, 2012b, p. 38)

(...) Lograr una acción articulada es el mandato que recibe el MIDIS; articulada entre los programas que le fueron transferidos y que actuaron sin estrategias de coordinación; entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, que no tienen espacios para concertar sus aportes complementarios; y entre los diferentes sectores del Estado, que planifican sus intervenciones en política social sin criterios comunes de focalización territorial y complementación. (MIDIS, 2012b, p. 38)

Lograr esta acción sinérgica es el principal desafío del MIDIS, en la medida en que debe hacerlo enfrentando el peso de la inercia de décadas de desarticulación, refrendadas en sistemas administrativos y rutinas públicas. Al mismo tiempo, es consciente de que la continuidad de esta organización traba la eficacia de los recursos que el Estado destina para lograr resultados de inclusión social y desarrollo, que permitan que desde todos los puntos del territorio, los hogares peruanos apliquen estrategias para superar las condiciones de precariedad, y lleven a todo el país el crecimiento económico y la calidad en el ejercicio de sus derechos. (MIDIS, 2012b, p. 39)

La desarticulación conduce incluso a que los recursos financieros y humanos que se movilizan desde la sociedad - las empresas con responsabilidad social, las organizaciones sociales y las organizaciones de desarrollo" (MIDIS, 2012b, p. 39). "El aporte solidario de la comunidad internacional - no logren los impactos significativos que podrían tener. La nación desperdicia muchos esfuerzos en lo que es una prioridad compartida (MIDIS, 2012b, p. 40).

Este marco de institucionalidad instaurada en el MIDIS resulta fundamental para la investigación, debido a que la articulación entre programas sociales al interior del Ministerio está prevista desde el planeamiento de las intervenciones con criterios comunes de focalización territorial y complementación, pasando por la ejecución coordinada, articulada y sinérgica de procesos operativos y de soporte, para tener su expresión máxima en los

procesos estratégicos que garantizan el cumplimiento de resultados, es decir de cambios en la condición de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza.

Por lo tanto, se evidencia que lo que se requiere es aprovechar y perfeccionar dicha institucionalidad, además de potenciar la ejecución articulada para el logro de resultados.

Complementariedad

Complementariedad según la RAE se encuentra definida como “cualidad de complementario”, mientras que complementario significa “que sirve para completar o perfeccionar algo” (2019).

En términos de complementariedad entre programas sociales, Cunill pone de relieve que:

Uno de los rasgos más significativos de los nuevos programas, sobre todo de los que se desarrollan en los últimos años, es que las acciones para la superación de la pobreza no se perciben como la responsabilidad de una sola institución. La integralidad y la complementariedad tienden a ser los conceptos sobre los que se basan las estrategias al respecto y, en términos más generales, de la propia política social.

(...) ¿Cuáles son los dispositivos de coordinación y complementariedad en que se basa el sistema? Dos cambios importantes afectan, primero, al foco: 1) en vez de esperar la demanda de servicios, el sistema se basa en la proactividad del Estado, lo cual implica una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado; 2) las acciones se dirigen a la familia, en vez de a personas individuales, lo que de por sí aporta una visión más integral al problema de la pobreza. La intersectorialidad, de hecho, está dada fundamentalmente por la metodología de trabajo con las familias (...) de esta manera, es posible ordenar los sistemas de asignación de beneficios y facilitar la coordinación de las redes institucionales, haciendo que su esfuerzo de complementariedad se exprese en un conjunto integral de prestaciones (2005, p. 23-24).

Igualmente, Chávez y Ávila agregan que “el Programa propicia la complementariedad de sus acciones con otros programas de desarrollo social orientados a mejorar el nivel de vida de las familias y las comunidades. En esta perspectiva, el Programa promueve la articulación con otros programas sociales que potencien el cumplimiento de sus objetivos y acerquen oportunidades a los hogares beneficiarios” (2009, p. 62).

El aspecto más notable de este concepto es que la complementariedad se alcanza cuando se fomenta, mediante la articulación con otras intervenciones, que se potencien los resultados. De este modo, a efectos ilustrativos, la complementariedad viene a ser determinada por la suma de la articulación y la potenciación de resultados:

“Complementariedad = Articulación + Potenciación de resultados”

A fin de entender mejor la potenciación de resultados, se recurrió a la palabra “sinergia”, ésta de acuerdo con la RAE conforma la “acción de dos o más causas cuyo efecto es superior a la suma de los efectos individuales” o el “concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función”. En esta forma, la complementariedad sería la suma de la articulación más la sinergia:

“Complementariedad = Articulación + Sinergia”

Ciclo de vida

La PNDIS se sustenta en el enfoque del ciclo de vida, respecto al cual se cita a Dulcey y Uribe con la definición siguiente:

El ciclo de vida se presenta como un marco conceptual en el que el periodo temporal en el cual se realiza el desarrollo humano puede ser visto como un ciclo conformado por diferentes etapas claramente diferenciadas según características y necesidades específicas de los individuos. En el campo de la política social, este concepto constituye una estrategia con enfoque integral según la cual las intervenciones que se realicen en alguna etapa del ciclo de vida influirán directamente sobre las posteriores. Esto significa que el bienestar es acumulativo y que el beneficio máximo para un grupo de edad es resultado de intervenciones en grupos de edad más temprana (MIDIS, 2013b, p. 20).

Asimismo, según la propuesta de actualización de la PNDIS de fecha 28 de febrero de 2018:

El enfoque de ciclo de vida permite reconocer que en cada etapa de la vida se presentan, de forma diferenciada, privaciones y riesgos que, de manera acumulativa, refuerzan la situación de pobreza y vulnerabilidad de las personas, e impactan negativamente en el desarrollo de sus capacidades y competencias, así como en la acumulación de activos durante las siguientes etapas de vida. Por ello, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

promueve de manera estratégica, la generación de oportunidades de desarrollo para la población de acuerdo a la etapa del ciclo de vida (MIDIS, 2018b, p. 17).

De esa manera, la orientación de “ciclo de vida” se relaciona con el principio de integralidad consignado en el “Reglamento del SINADIS, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS”:

Consiste en operar con un enfoque integral e integrado, tanto desde la perspectiva del ciclo de vida de las personas como desde una perspectiva territorial, en el marco de lo establecido en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y teniendo en consideración las normas y orientaciones metodológicas que para ello emita el ente rector en el marco de sus competencias (2016f, p. 593871).

El enfoque de ciclo de vida es altamente relevante para la parte propositiva que devendrá de la presente investigación, ya que constituye el marco conceptual para plantear un modelo de transiciones entre los programas sociales del MIDIS, que conducirá a aprovechar y potenciar sus complementariedades.

Otros conceptos relevantes

A continuación, se incluye definiciones que brinda la "Resolución Ministerial N° 092-2018-MIDIS, que aprueba la Directiva que regula la operatividad del Registro Nacional de Programas Sociales”, a tomar en consideración:

Intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado: Intervención pública que brinda bienes o servicios destinados a lograr un propósito social específico sobre personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Los programas sociales y subsidios del Estado son un tipo de intervención pública.

Intervenciones focalizadas: Se considera que una intervención pública es focalizada si requiere definir y evaluar criterios de elegibilidad para que una determinada población acceda a los bienes y/o servicios que esta provee.

Población objetivo: Es el conjunto de personas u hogares que tienen como característica común aquello que una intervención busca modificar y pueden ser atendidos por dicha intervención.

Usuarios/as de intervenciones públicas (o unidad de referencia): Son las personas u hogares que reciben los bienes y/o servicios objeto de la intervención pública (MIDIS, 2018a, p. 4-5).

2.3.2 Conceptos principales

Por lo expuesto, como tesista, se asume las siguientes definiciones o se consideran los siguientes criterios:

Cadena de generación de valor público

Combinación de insumos (recursos, presupuesto), en procesos que dan lugar a actividades, las cuales conjuntamente generan productos (bienes, servicios), con la aplicación de criterios de productividad y eficiencia en la ejecución; todo ello orientado al logro de resultados, es decir de efectos (resultados específicos) e impactos (resultados finales), que constituyen cambios en la vida de la población, que no es sino valor público que denota la eficacia y calidad de las intervenciones.

Productividad, eficiencia, eficacia y calidad

Tales términos han sido internalizados en la definición de “cadena de generación de valor público” consignada precedentemente.

Gestión por procesos y mejora continua

Mejoras que se pueden propiciar en la transformación de insumos en actividades (procesos de soporte), de éstas en productos (procesos operativos), y de éstos últimos en resultados (procesos estratégicos); que creen o agreguen valor en los eslabones de la “cadena de generación de valor público”.

Coordinación

Sinergia originada entre agentes que manifiestan fuertes incentivos para cooperar, cuyos acuerdos se traducen en prioridades, asignación de responsabilidades y recursos a movilizar, que dan lugar a la implementación de acciones que coadyuvan a la consecución de los objetivos para los cuales cada uno fue creado.

Articulación

Concurrencia simultánea de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales en los territorios, con criterios comunes de focalización y complementariedad que generan eficiencia en el uso de los recursos, previamente diseñada para la eficacia en el cumplimiento del resultado previsto en las personas.

Complementariedad

Utiliza la articulación como mecanismo para su generación, a efectos de potenciar cambios conjuntos de dos o más intervenciones, mayores que la suma de los resultados individuales, conducentes al aprovisionamiento de productos desde una lógica integrada.

De esta manera, pese a que la complementariedad se ejecuta en el desarrollo de las intervenciones, el propósito es apuntar a los resultados que detonan, a fin de potenciarlos.

Ciclo de vida

Enfoque integral adoptado para ordenar conceptualmente intervenciones en función a las etapas del ciclo vital: Primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez; particularmente diferentes de acuerdo a rasgos y requerimientos específicos de cada individuo; así como caracterizadas por las privaciones y riesgos que, de manera acumulativa, refuerzan la situación de vulnerabilidad y pobreza de las personas y pobreza, e impactan negativamente en el desarrollo de sus capacidades y competencias, así como en la acumulación de activos durante las siguientes etapas de vida.

CAPÍTULO III DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Estrategia metodológica

En la línea del objetivo general, se selecciona el diagnóstico como forma de investigación, por su solidez para explorar el potencial de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales del MIDIS, así como para analizar los elementos en la operación y el diseño de estos programas que obstaculizan la complementariedad entre uno y otro; es decir, se podrá conocer las características y especificidades que presenta el problema.

Compone un estudio de casos, toda vez que, de la totalidad de programas sociales del Estado peruano, se ha seleccionado para fines de la investigación aquellos que se encuentran adscritos al MIDIS por su accesibilidad y criterio intencional del investigador.

En tal sentido, la exploración y análisis se efectuará a partir de la revisión documental, además de entrevistas semiestructuradas con especialistas y funcionarios, las cuales serán aplicadas mediante una estrategia metodológica cualitativa, con el propósito de recoger sus opiniones y percepciones sobre las variables identificadas, así como para fines propositivos de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales adscritos al MIDIS.

Representa un nivel de investigación meso, toda vez que abarca componentes de política de alcance nacional, sectorial y de carácter multisectorial. La investigación pertenece a la fase de diseño, implementación y evaluación del ciclo de la política, dado que se orienta hacia la exploración y análisis de elementos que componen las referidas fases en la ejecución de los programas sociales del MIDIS, además de estar centrada en el planteamiento de un modelo de transiciones para la implementación de una intervención articulada que no existe.

Respecto al círculo de la política, profundiza la investigación en la problemática que está en el plano de la formulación de las políticas, así como la operacionalización y los actores, toda vez que se observa los obstáculos y potencialidades para la complementariedad y las potenciales en la evaluación y operación de los programas sociales adscritos al MIDIS.

3.2 Diseño muestral

- **Tipo de muestra**

Muestra no probabilística, dado que se trata de una investigación de tipo cualitativo.

Tanto para la revisión documental como para las entrevistas semiestructuradas, se priorizó como criterios de selección de la muestra la importancia de la documentación o conocimiento, respectivamente, técnico u operativo especializado, pertinencia de la información recolectada o proporcionada para expresar los indicadores y la facilidad de acceso a la información.

En el caso particular de las entrevistas semiestructuradas, la muestra a criterio intencional del investigador ha estado constituida por los 7 Directores Ejecutivos de los programas

sociales adscritos al MIDIS, 1 Directora Ejecutiva a cargo de tres programas cuya administración ha sido fusionada, 1 funcionario de una unidad técnica de un programa social del MIDIS, 1 ex asesora del “Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social” del MIDIS, 1 funcionaria de un órgano de asesoramiento del MIDIS y 1 especialista en articulación del “Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales”; lo cual hace un total de 12 personas entrevistadas.

- **Población objetivo**

Documentación oficial, así como funcionarios y especialistas del MIDIS.

- **Método de muestreo**

No probabilístico.

- **Método de selección de los elementos de la muestra**

Por juicio o conveniencia.

3.3 Variables e indicadores

Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en el diseño de la PNDIS y sus instrumentos, que se evaluará mediante los siguientes indicadores: Número de resultados inmediatos plasmados en la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales del MIDIS; Número de intervenciones identificadas en los Lineamientos “Primero la Infancia” que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales del MIDIS; Número de intervenciones identificadas en los Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada para el “Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia” y la “Inclusión Económica” que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS; Número de intervenciones identificadas en la “Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad” que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS; Número de menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de diseño de cada programa social adscrito al Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales o concretos; Número de criterios de focalización de los programas sociales del MIDIS con coincidencias en los grupos etarios a intervenir; Número de criterios de focalización

de los programas sociales del MIDIS que contemplen el ser usuario de otros programas sociales adscritos al MIDIS; y Número de coincidencias en niveles de objetivos de resultado específico y resultado final de matrices de marco lógico de programas sociales del MIDIS.

Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la operación de sus intervenciones, que se evaluará a través de los siguientes indicadores: Número de distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales del MIDIS; Número de pilotos de intervención articulada ejecutados entre programas sociales del MIDIS; y Ahorro en soles proyectado, generado por la fusión de la administración de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS.

Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la evaluación de sus intervenciones, que se evaluará mediante el siguiente indicador: Número de menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de evaluación de cada programa social del Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales y concretos.

Elementos en el diseño de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro, que se evaluará a través de los siguientes indicadores: Número de documentos normativos en los cuales se propone formalizar la complementariedad o articulación entre programas sociales del MIDIS; y Número de documentos normativos que regulan el egreso o graduación que contemplen el transitar a ser usuario de otros programas sociales del MIDIS.

Elementos en la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro, que se evaluará mediante los siguientes indicadores: Número de mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS propiciadas o no por la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”; y Número de pilotos de egreso o graduación de usuarios de los programas sociales del MIDIS.

3.4 Unidades de análisis

La unidad de análisis de la investigación es la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” del “Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales” y los programas sociales del MIDIS.

3.5 Fuentes de información

Las fuentes de las cuales se obtendrá información derivada de la revisión documental se detallan a continuación:

- ENDIS, aprobada por “Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS”, elevada a nivel de PNDIS mediante “Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS”.
- “Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a promover el DIT”, denominados “Primero la Infancia”, aprobados por “Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS”.
- Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada de los demás ejes de la PNDIS.
- EASS, aprobada mediante el “Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS”.
- Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal, de cada Programa Presupuestal del MIDIS, u otros documentos de diseño, según corresponda.
- Reporte de información de la plataforma InfoMIDIS.
- Informe final del proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi - Ayacucho.
- Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.
- Evaluaciones y estudios de los programas sociales del MIDIS, publicados en el Portal “Evidencia MIDIS”.
- Proyecto de directiva que regula la gestión coordinada y articulada del proyecto Haku Wiñay del Programa FONCODES con los programas sociales CONITGO, PENSIÓN 65 y JUNTOS, para la incorporación productiva.
- Estrategia de egreso, aprobada por “Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS”.

De otro lado, las fuentes de quienes se obtendrá información procedente de las entrevistas semiestructuradas son las siguientes:

- Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.

3.6 Instrumentos de investigación

Revisión documental: Con referencia a las dimensiones de la investigación, dado que se seleccionó como forma de investigación el diagnóstico, las técnicas para la recolección de información prevén la revisión documental. Entre la documentación a consultar, se prioriza instrumentos de política del SINADIS, instrumentos de diseño, evaluación, intervención, mecanismos de coordinación de las intervenciones, así como mecanismos de egreso o graduación de los programas sociales del MIDIS. Las fuentes son documentos normativos del sector, documentos técnicos y reportes de información del Ministerio.

Entrevista semiestructurada: Se plantea como técnica las entrevistas semiestructuradas, con fuente en los actores involucrados, dependiendo del nivel de manejo (funcionarios, personal técnico de los programas sociales del MIDIS o de la sede central) que requiera el indicador.

El detalle de qué se obtendrá con cada técnica y a qué fuente se aplicará el instrumento se contempla en la matriz de consistencia adjunta en el Anexo N° 1.

3.7 Procedimientos de información

3.7.1 Procedimiento de levantamiento de datos

Respecto a la revisión documental, se estructuraron fichas en procesadores de datos para el recojo de información por cada fuente de datos, precisando la fuente, entidad, el sustento conteniendo el texto extraído y el número de página en el que se ubicaba tal extracto. Posteriormente, se procedió a la aplicación de este instrumento a las fuentes seleccionadas para la revisión documental.

En aquello correspondiente a las entrevistas semiestructuradas, se elaboraron dos guías de preguntas distintas, cuyo detalle se consigna en el Anexo N° 2:

- Formato de entrevista semiestructurada a Directora Ejecutiva del Programa PROGRESA, que fusiona las plataformas administrativas de los Programas JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO.

- Formato de entrevista semiestructurada a demás funcionarios y especialistas de la sede central y programas sociales del MIDIS.

Durante el trabajo de campo, se modificó el orden en el cual se efectuaron las preguntas en virtud a la dinámica del desarrollo de la entrevista, habiendo por ejemplo abordado variables enfatizadas por los entrevistados.

De otro lado, es preciso subrayar que en el caso de los 7 directores ejecutivos de los programas sociales del MIDIS, ello se realizó conjuntamente en el contexto de un taller de planeamiento estratégico sectorial e institucional desplegado con fechas los días 7 y 8 de febrero de 2019.

De manera posterior a cada entrevista, se procedió a transcribir las mismas de audio a procesador de texto (Word).

Los instrumentos de recojo de información constan en el Anexo N° 3 y se dispone de la información sistematizada derivada de la aplicación de tales instrumentos.

3.7.2. Procedimiento de procesamiento de datos

En esa línea, se utilizó el procesador de datos Excel y el procesador de textos Word para sistematizar la información en tablas y gráficos.

3.7.3. Procedimiento de análisis de información

Se hizo uso de estadística descriptiva y analítica.

CAPÍTULO IV PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y ANÁLISIS DE HALLAZGOS

En este capítulo, se sustentará y expondrá los resultados y hallazgos relacionados con el potencial de complementariedad en la evaluación, operación y diseño de los programas sociales del MIDIS; así como los elementos en su diseño y operación que la obstaculizan. Ambos factores son esenciales para estructurar una propuesta de modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades.

4.1 Potencial de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales del MIDIS.

En la medida que la complementariedad depende directamente de la articulación y sinergias que se promuevan en las intervenciones, en el despliegue de la “cadena de generación de valor público”, es decir, en la transformación insumos→procesos→actividades→productos→resultados específicos→resultados finales y su correspondencia con las mejoras en procesos de soporte (actividades), procesos operativos (productos) y procesos estratégicos (resultados específicos y finales); en esta primera parte, se identifica potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en el diseño de la PNDIS y sus instrumentos, en la operación de sus intervenciones, y en la evaluación de las mismas.

4.1.1 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en el diseño de la PNDIS y sus instrumentos.

4.1.1.1 Resultados inmediatos plasmados en la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales del MIDIS.

La PNDIS, aprobada por “Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS” y “Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS” se basa en el enfoque de ciclo de vida, a partir del cual se esbozan cinco resultados finales asociados a ejes estratégicos:

“Eje 1 - Nutrición Infantil y Eje 2 - Desarrollo Infantil Temprano, cuyo resultado final es incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de las niñas y niños entre 0 y 5 años.

Eje 3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, cuyo resultado final es incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.

Eje 4: Inclusión Económica, cuyo resultado final es incrementar el ingreso autónomo de los hogares.

Eje 5: Protección del Adulto Mayor, cuyo resultado final es incrementar el bienestar y protección del adulto mayor” (MIDIS, 2019a, p. 9).

En este marco, cada uno de estos ejes estratégicos posee un modelo lógico o causal sustentado en evidencias, compuesto por intervenciones efectivas, es decir, productos de sectores, niveles de gobierno o programas a cargo de su provisión, que en conjunto detonan resultados inmediatos (estadio inicial del resultado específico de la “cadena de generación de valor público”), resultados intermedios (estadio final del resultado específico de la “cadena de generación de valor público”) y un resultado final, según los niveles de la “cadena de generación de valor público”.

Así, se ha procedido a identificar los resultados inmediatos en los modelos lógicos de cada eje estratégico de la PNDIS, que se plantean generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS. En esa línea, se evidencia un total de siete (7) resultados inmediatos vinculados a tres (3) ejes de la PNDIS que se ha diseñado sean detonados por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.

En específico, en el eje 1, un (1) resultado inmediato a ser generado por el binomio JUNTOS-CUNA MÁS y uno (1) a ser provocado por la intervención conjunta de JUNTOS-FONCODES; en el eje 2, tres (3) resultados inmediatos a ser incitados por la intervención complementaria de JUNTOS-CUNA MÁS; y en el eje 3, un (1) resultado inmediato a ser motivado por el binomio JUNTOS-QALI WARMA y uno (1) a ser alcanzado por la intervención conjunta de JUNTOS-FONCODES (ver cuadro N° 4.1).

En términos de los ejes 4 y 5, no se revelan resultados inmediatos que se haya previsto generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.

Cuadro N° 4.1

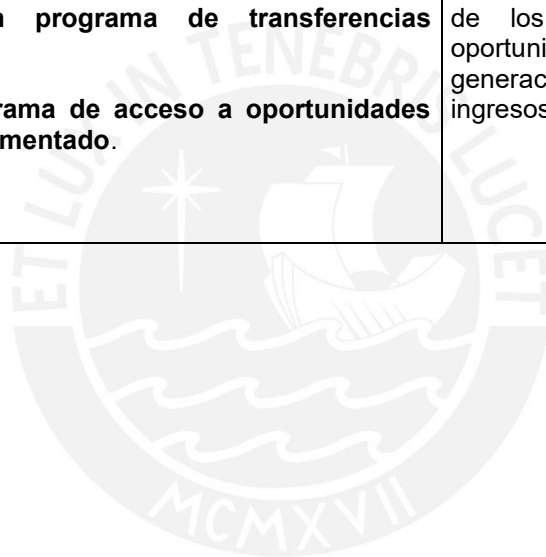
Resultados inmediatos de la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS

Sectores, niveles de gobierno o programas	Producto	Resultados inmediatos	Resultados intermedios	Resultado final
MIDIS: JUNTOS, CUNA MÁS.	<ul style="list-style-type: none"> - Madres, padres y/o cuidadores entrenados en prácticas de salud, nutrición y alimentación (lactancia materna exclusiva, alimentación complementaria, lavado de manos). - Mujeres asisten a servicios de alfabetización. - Menores de 36 meses reciben suplemento de zinc. 	Incrementar la adopción de prácticas para el cuidado de la salud y nutrición infantil.	Calidad de la dieta (micronutrientes) de menores de 36 meses.	Eje 1: Reducir la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil en niñas y niños menores de 3 años.
MIDIS: JUNTOS, FONCODES.	<ul style="list-style-type: none"> - Familias acceden a programas de transferencia condicionada articulada con entrega de alimentos y consejería. - Pequeños agricultores acceden a titulación de tierras y proyectos de mejora de la producción de alimentos. 	Incrementar la seguridad alimentaria del hogar.		
MIDIS: JUNTOS, CUNA MÁS.	<ul style="list-style-type: none"> - Gestante con controles prenatales y parto institucional de acuerdo al protocolo del MINSA. - Neonatos con atención adecuada de salud. - Recién nacidos con control de crecimiento y desarrollo. 	Reducir la incidencia de bajo peso al nacer y de complicaciones durante el embarazo, el parto y el cuidado del neonato.	Mejora en el Estado de salud y nutrición infantil (se reduce morbilidad y mortalidad y desnutrición crónica infantil).	Eje 2: Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niñas y niños entre 0 y 5 años.
MIDIS: JUNTOS, CUNA MÁS.	<ul style="list-style-type: none"> - Cuidadores saludables con prácticas adecuadas de cuidado y aprendizaje, adaptadas al contexto sociocultural. - Cuidadores con acompañamiento en la crianza de sus niñas y niños. - Familias libres de violencia y maltrato. 	Propiciar el cuidador saludable (física y mentalmente) y capacitado en buenas prácticas de cuidado.	Calidad del entorno en el que se desenvuelve el menor.	

Sectores, niveles de gobierno o programas	Producto	Resultados inmediatos	Resultados intermedios	Resultado final
MIDIS: JUNTOS, CUNA MÁS.	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades con acceso a establecimientos de salud de calidad y/o adecuados profesionales, establecimientos de educación temprana, CEI's, DEMUNA's, entre otros. - Comunidades fortalecidas para la gestión de buenas prácticas. 	<p>Incrementar el acceso a programas y servicios en la comunidad.</p>	<p>Calidad del entorno en el que se desenvuelve el menor.</p>	<p>Eje 2: Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niñas y niños entre 0 y 5 años.</p>
MIDIS: JUNTOS, QALI WARMA.	<ul style="list-style-type: none"> - Niñas, niños y adolescentes cuentan con infraestructura educativa mejorada y nuevas escuelas. - Niñas, niños y adolescentes cuentan con materiales educativos. - Escuelas cuentan con docentes capacitados. - Cobertura de docentes de acuerdo con la demanda educativa. - Escuelas mejoran sus estándares de gestión. - Niñas y niños reciben alimentación escolar. - Programas de capacitación técnica para jóvenes implementados. - Adolescentes cuentan con oferta educativa adecuada a la demanda laboral. - Niñas, niños y adolescentes cuentan con una malla curricular mejorada. 	<p>Fomentar el uso de material educativo pertinente, instalaciones adecuadas, docentes que implementan prácticas pedagógicas efectivas, y acceso a servicios educativos adecuados a la realidad de niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>Mejorar la calidad, equidad y oferta educativa adecuada destinada a las niñas, niños y adolescentes.</p>	<p>Eje 3: Incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.</p>

Sectores, niveles de gobierno o programas	Producto	Resultados inmediatos	Resultados intermedios	Resultado final
MIDIS: JUNTOS, FONCODES.	<ul style="list-style-type: none"> - Hogares se benefician de un programa de generación de empleo. - Hogares de beneficiar de un programa de transferencias condicionadas. - Hogares se benefician de un programa de acceso a oportunidades productivas y asistencia técnica implementado. 	Incrementar el acceso de los hogares a oportunidades para la generación de ingresos.	Reducir el trabajo de niñas, niños y adolescentes.	Eje 3: Incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.

Fuente: MIDIS, 2013b, p. 29, 36, 41.



Bajo esos términos, se aprecia que JUNTOS exhibe reiteradamente espacios de complementariedad con el resto de los programas sociales en análisis.

Profundizando en el detalle de los productos que conducen a originar dichos resultados inmediatos, en la combinación JUNTOS-CUNA MÁS, considerando la coincidencia en los grupos etarios a los que se dirigen estos programas: Niñas y Niños de 0 meses a 3 años; se infiere que la complementariedad podría darse en los procesos operativos, es decir, en la transformación de actividades en productos (bienes o servicios); relativos a:

- Prácticas de salud, nutrición y alimentación en madres, padres y/o cuidadores entrenados.
- Suplemento de zinc a niñas y niños con edad inferior a los 36 meses.
- Control de desarrollo y crecimiento en recién nacidos.
- Prácticas de aprendizaje y cuidado adecuadas, conforme al contexto sociocultural, en cuidadores.
- Crianza de niñas y niños con acompañamiento.
- Prácticas sin maltrato o violencia en las familias.
- Buenas prácticas en comunidades fortalecidas.

Ello se refuerza con lo indicado en las entrevistas semiestructuradas efectuadas a funcionarios de los programas sociales adscritos al MIDIS:

“Todos los niños del Programa JUNTOS hasta los 36 meses deberían tener una condición para que puedan ser también ser niños de CUNA MÁS en cualquiera de sus 2 modalidades. Con eso garantizaríamos trabajar fuertemente el tema del DIT, el tema de anemia y también el tema de la no violencia, sobre todo por la forma en cómo se planifica y se hace la intervención desde CUNA MÁS, que es diferente a la que se está realizando en el Programa JUNTOS.” (MIDIS, Ex Directora Ejecutiva del Programa CUNA MÁS, audio de febrero de 2019)

“(…) hemos identificado zonas de la mancomunidad de los Andes que está conformada por varios departamentos como Ica, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; y ahí hay una convergencia entre JUNTOS y en este caso CUNA MÁS. Ahí se identifica un poco las acciones que desarrolla JUNTOS, que tiene dentro del paquete de las intervenciones una idea de acompañamiento a nivel del hogar, pero la intensidad en la que llega es poca, porque lo hacen a partir de un gestor, este gestor llega a la familia de manera muy

circunstancial. En el caso de CUNA MÁS, se tiene un actor local que es el acompañante técnico y cada acompañante técnico trabaja de manera organizada con un grupo de actores de la comunidad. En el caso del Servicio de Acompañamiento a Familias, ahí tienen un grupo de facilitadoras, ellas llegan al lugar por lo menos una vez a la semana, ósea la intensidad es mayor.

Por el lado de JUNTOS, tiene un espacio de reuniones mensuales, por el lado nuestro tenemos la visita al hogar, teníamos implementadas las sesiones de socialización, que es una reunión mensual. Entonces la idea es buscar que las familias no acudan a una reunión de CUNA MÁS, no acudan a una reunión de JUNTOS, no acudan a una reunión de otros programas o del propio sector salud; sino que se vaya buscando ciertas acciones mínimas y la idea es buscar la complementariedad en estas acciones, porque si no se terminan agotando los mensajes.” (MIDIS, Ex Jefe de la Unidad Técnica de Atención Integral del Programa CUNA MÁS, audio de enero de 2019)

De otro lado, entre los productos que conducen a originar resultados inmediatos derivados del binomio JUNTOS-FONCODES, tomando en cuenta que hogares usuarios de JUNTOS con miembros hasta los 19 años de edad podrían transitar a ser hogares usuarios de Haku Wiñay de FONCODES desde los 18 años hasta su edad adulta; se estima que la complementariedad podría concatenarse en los procesos operativos de transformación de actividades en bienes o servicios (productos), inherentes a:

- Consejería articulada a familias que acceden a programas de transferencia condicionada, para incrementar la seguridad alimentaria del hogar.
- Programa de transferencias condicionadas y de acceso a asistencia técnica y oportunidades productivas a hogares, para incrementar la generación de ingresos autónomos.

Así fue enfatizado en entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios de los programas sociales adscritos al MIDIS, según detalla:

“(…) sino incorporar como prioridad que la población que atacemos con FONCODES o que ya vayamos a intervenir con FONCODES sea población JUNTOS (...) Eso creemos también que va a potenciar, también es una innovación y es una innovación sin costo, creo que es algo importante que podemos hacer.” (MIDIS, Ex Director Ejecutivo del Programa FONCODES, audio de febrero de 2019)

De otra parte, de la revisión efectuada, no se constata productos (bienes o servicios) que forjarían resultados intermedios propiciados por la intervención conjunta de JUNTOS-QALI WARMA, cuyas intervenciones se intersecan en los grupos etarios de 3 años hasta estudiantes de primaria y estudiantes de educación secundaria en la Amazonía a los que atienden.

Por lo tanto, si la convergencia de intervenciones de programas sociales adscritos al MIDIS para detonar un resultado inmediato no se prevé ni explícita desde el proceso estratégico de diseño de la PNDIS, como ocurre en el caso de PENSIÓN 65, PAÍS y CONTIGO que no registran productos que generen resultados inmediatos en su coacción con los demás programas; o si inclusive, estando estipulada la intervención conjunta pero siendo ésta inviable en la aplicación, como sucede en el binomio JUNTOS-QALI WARMA; la desarticulación se mantendrá en la fase de operación posterior al diseño.

En consecuencia, se releva la importancia de la planificación de la articulación empezando por el nivel del diseño de la política a cargo de la “Dirección General de Políticas y Estrategias” del MIDIS, dependiente del “Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social”, que implicaría pensar en la complementariedad entre los siete programas sociales adscritos para provocar la mayor cantidad de resultados inmediatos que aporten a la PNDIS, lo que a su vez podría involucrar el rediseño de cada Programa Presupuestal, proceso en el que deberían estar involucradas la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” y la “Dirección General de Coordinación Territorial”, dependientes del “Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales”; conforme se ha recalcado en las entrevistas semiestructuradas:

“Es estrategia (...) ¿quién tiene que hacer ese proceso de articulación? Políticas [en referencia a la Dirección General de Políticas y Estrategias] (...) lo ideal es que tengas tu política clara y que sobre eso digas tengo estos programas, pero el MIDIS no son solo estos siete programas, el MIDIS es el ente articulador, el rector de la articulación para el desarrollo e inclusión social.

(...) pedirle a los programas que solos hagan articulación, que mejoren la intervención articulada, no (...) si tuviéramos los lineamientos de política, si tuviéramos la estrategia de articulación clara, el programa lo ve y dice aquí me alinee (...) sin embargo la Dirección General de Coordinación Territorial o la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales no tienen ni un mecanismo, ni un lineamiento, ni una

estrategia [para organizar a los programas sociales del MIDIS].” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

4.1.1.2 Intervenciones identificadas en los Lineamientos “Primero la Infancia” que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales del MIDIS.

Con relación a los “Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a promover el Desarrollo Infantil Temprano” denominados “Primero la Infancia”, aprobados por “Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS”, que alcanzan un nivel de especificidad mayor a los modelos lógicos de la PNDIS y fusionan los ejes 1 y 2; cabe precisar que en ellos se delinearán intervenciones a ser desplegadas para mover factores que detonan los resultados de DIT.

Al respecto, se ha extraído aquellas intervenciones identificadas en los Lineamientos “Primero la Infancia” que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS. De ese modo, se denota un total de tres (3) intervenciones concretas que podrían ser ejecutadas de manera complementaria por JUNTOS y CUNA MÁS. Éstas tienen que ver con procesos operativos de transformación de actividades en productos (bienes o servicios) (ver cuadro N° 4.2).

Cuadro N° 4.2

Intervenciones identificadas en los Lineamientos “Primero la Infancia” que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS

Programas sociales del MIDIS relacionados ^{1/}	Intervenciones	Ejes estratégicos de la PNDIS
<p>JUNTOS, CUNA MÁS</p>	<p>Consejería sobre alimentación complementaria a madres o cuidadores de niñas y niños menores de 24 meses.</p> <p>¿Qué?: Consejería interpersonal y sesiones demostrativas con tres mensajes claves: continuar lactancia durante etapa de alimentación complementaria, alimentos espesos y de origen animal e higiene en la preparación de alimentos.</p> <p>¿A quiénes?: Madres con niñas y niños de 6 a 24 meses ¿Por qué?: Se logra menor riesgo de retraso en el crecimiento y se reduce la morbilidad de niñas y niños por EDA e IRA. Frecuencia: 8 consejerías a familias con niñas y niños a partir de los 6 meses.</p> <p>¿Quién entrega?: Personal de salud o agentes comunitarios o voluntarios.</p>	<p>Eje 1: Reducir la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil en niñas y niños menores de 3 años.</p> <p>Eje 2: Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niñas y niños entre 0 y 5 años.</p>
<p>JUNTOS, CUNA MÁS</p>	<p>Consejería y acompañamiento para la promoción del desarrollo motor de la niña y niño.</p> <p>¿Qué?: Consejería y acompañamiento para informar sobre la importancia del desarrollo motor en la niña y el niño a partir del juego libre y la interacción, y las condiciones que lo favorecen: Características del desarrollo motor, espacio seguro (piso firme, limpio, iluminado, ventilado, que permita el desplazamiento), vestimenta que permita desplazamiento, materiales que permitan la manipulación y exploración, adulto que acompaña y responde a la iniciativa de la niña y el niño. Evitar uso de andadores y corralitos.</p> <p>¿A quiénes?: Madres, padres, cuidadores de niñas y niños menores de 18 meses. ¿Cuándo?: Hasta los 18 meses.</p> <p>¿Por qué?: Mejora las prácticas parentales que favorecen el desarrollo motor de las niñas y los niños. Frecuencia: 3 sesiones educativas grupales y 10 visitas de acompañamiento al hogar.</p> <p>¿Quién entrega?: Profesionales, técnicos y agentes comunitarios capacitados.</p>	<p>Eje 1: Reducir la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil en niñas y niños menores de 3 años.</p> <p>Eje 2: Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niñas y niños entre 0 y 5 años.</p>

Programas sociales del MIDIS relacionados ^{1/}	Intervenciones	Ejes estratégicos de la PNDIS
JUNTOS, CUNA MÁS	<p>Consejería sobre lavado de manos a madres o cuidadores niñas y niños menores de 24 meses.</p> <p>¿Qué?: Visita domiciliaria para promover el lavado de manos con agua y jabón en tres momentos clave: después de usar el baño y antes de preparar los alimentos y de alimentar a las niñas y los niños.</p> <p>¿A quiénes?: Madres, padres, cuidadores de niños y niñas menores de 24 meses.</p> <p>¿Por qué?: Incrementa la adopción de la práctica de lavado de manos, la cual a su vez reduce el riesgo de diarrea e infecciones respiratorias agudas. Frecuencia: Consejería semanal, al menos 8 sesiones.</p> <p>¿Quién entrega?: Profesionales y técnicos de salud o agentes comunitarios o voluntarios.</p>	<p>Eje 1: Reducir la prevalencia de la Desnutrición Crónica Infantil en niñas y niños menores de 3 años.</p> <p>Eje 2: Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niñas y niños entre 0 y 5 años.</p>

1/ Asignación propia, en virtud a la finalidad u objetivo establecido en el dispositivo de creación del programa social.
Fuente: MIDIS, 2016b, p. 26.

En particular, JUNTOS podría brindar consejería sobre nutrición complementaria a cuidadores o madres de niñas/os con edad inferior a 24 meses, acompañamiento y consejería para el impulso del desarrollo motor de los infantes, y orientación sobre lavado de manos a cuidadores o madres de niñas/os menores a 24 meses, a través de su componente de acompañamiento a hogares usuarios, desplegado por sus agentes comunitarios; con el contenido y metodología de formación del que y dispone CUNA MÁS en la permanencia de la lactancia a lo largo de la etapa de alimentación complementaria, el consumo de comestibles de origen animal espesos, preparación de alimentos con higiene, la relevancia del desarrollo motor en la niña/oa partir del libre juego y la interrelación, así como los factores que lo propician, y la promoción del lavado de manos en tres momentos clave con agua y jabón.

En el contexto de las entrevistas semiestructuradas, se ha comentado que tanto el “Servicio de Cuidado Diurno” como el “Servicio de Acompañamiento a Familias” de CUNA MÁS, disponen también de agentes comunitarios:

“En ambos servicios hay un acompañamiento de un especialista o técnico, es un acompañante técnico, en ambos servicios siempre detrás del agente comunal o la mamá guía o la mamá cuidadora o la facilitadora en el caso de Servicio de Acompañamiento a Familias, siempre hay un profesional detrás de ellos que está acompañando, está

participando en el proceso de formación y acompañamiento, tanto en el servicio como a nivel del hogar (...) es más existe todo un proceso de formación, acompañamiento y evaluación de los actores comunales que son los que llegan a los niños y a las familias.” (MIDIS, Ex Jefe de la Unidad Técnica de Atención Integral del Programa CUNA MÁS, audio de enero de 2019)

Respecto a los cambios a lograr en las niñas y niños usuarios que están expuestos a ambas intervenciones y por ende a visitas, tanto la de JUNTOS como la de CUNA MÁS, se ha subrayado en dichas entrevistas que:

“Habría que asegurar como está contribuyendo también a los objetivos que tiene el otro programa, porque si nosotros miramos al niño o niña, cuántas intervenciones se dan, tendría que haber un resultado bastante significativo. Aquel niño, aquella familia que ha sido usuaria de varios servicios y si ha tenido una mayor intensidad, obviamente debería presentar mejores resultados en relación a otros que han tenido menos contacto, menos frecuencia, menos de visitas.

Entonces eso nos tiene que llamar un poco a la reflexión para ver y pensar en la evolución de los programas y la mejora si cabe espacio, para ver cómo se reforma o bueno funciona, porque los primeros años de vida no pueden esperar, entonces es un tema de urgencia y entendemos que en el caso de CUNA MÁS todavía tenemos una población bastante pequeña que se atiende, estamos hablando del 7 a 8%, y si vamos por otro lado, JUNTOS tiene una población mayor. Entonces cómo optimizas recursos para llegar a más niños, a muchos más niños. Entonces ahí sí hay que hacer esfuerzos de optimización de recursos, hay que aplicar toda la gestión moderna de la administración pública, cómo mejoramos eso.” (MIDIS, Ex Jefe de la Unidad Técnica de Atención Integral del Programa CUNA MÁS, audio de enero de 2019)

Por lo expuesto, se exhibe un alto nivel de complementariedad en los procesos operativos relacionados a consejerías que provee CUNA MÁS y que JUNTOS podría potenciar por su cobertura mayor, que conduce aún más a evaluar la posibilidad de fusionar ambas intervenciones, con sustento en el marco conceptual y “cadenas causales” de DIT, así como en la apuesta por cimentar capital humano en la siguiente generación, como parte de intervenciones simultaneas y complementarias para lograr efectos en el largo plazo.

Toda vez que en la “Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019”, se determina en materia de logro de resultados prioritarios, como una de las prioridades del Estado expresadas en el presupuesto, el mejoramiento sustantivo de los resultados de DIT; a través de “Resolución Ministerial N° 161-2019-EF/10” se creó el “Grupo de Trabajo Multisectorial para desarrollar los contenidos técnicos del Programa Presupuestal orientado a Resultados de DIT”, integrado, entre otros, por el “Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social” del MIDIS; en los alcances del cual el MIDIS, a través de su “Dirección General de Políticas y Estrategias”, podría bosquejar la concreción y formalización de la referida complementariedad.

4.1.1.3 Intervenciones identificadas en los Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada para el “Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia” y la “Inclusión Económica” que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS.

En aquello relativo a los Proyectos de lineamientos de los ejes 3 y 4 de la PNDIS, correspondientes al Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia y la Inclusión Económica, éstos profundizan en los resultados y en el establecimiento de mecanismos de implementación sinérgica entre los sectores involucrados para el logro de los mismos, además de mapear intervenciones que requieren ser desplegadas para conseguir los cambios deseados.

En tal sentido, se ha procedido a realizar la identificación de intervenciones en tales Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada, que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS. Sobre el particular, de la revisión efectuada, no se denota intervenciones que puedan ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS, pero sí entre uno de ellos y otros actores (ver cuadro N° 4.3).

Cuadro N° 4.3

Intervenciones identificadas en los Proyectos de Lineamientos de los ejes 3 y 4 que pueden ser ejecutadas por programas sociales del MIDIS y otros actores

Programa social del MIDIS	Otros actores	Intervenciones	Ejes estratégicos de la PNDIS
QALI WARMA	MINEDU-DRE-UGEL/ MINSAINS	<p>Sesiones prácticas a padres y madres sobre alimentación.</p> <p>Qué: Sesiones prácticas sobre dieta alimenticia i) incremento del volumen de verduras y frutas, ii) reducción de grasas, iii) desinfección de frutas o verduras y iv) hervir el agua antes del consumo. Dieta ajustada según grupo etario.</p> <p>A quiénes: Comités de alimentación escolar (padres y madres que cocinan de las instituciones educativas (IIEE) del ámbito QALI WARMA.</p> <p>Por qué: evidencia define que el adiestramiento a padres de familia sobre la dieta funciona para mejorar la nutrición y evitar el sobrepeso de los niños, niñas y adolescentes (NNA).</p> <p>Frecuencia: Semestral.</p> <p>Quién lo entrega: equipo de QALI WARMA (MIDIS/MINEDU-DRE-UGEL/ MINSAINS observatorio de nutrición y estudio del sobrepeso y obesidad).</p>	Eje 3: Incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.
QALI WARMA	MINEDU-DRE-UGEL	<p>Raciones alimenticias en la IE (implica conversación con QALI WARMA).</p> <p>Qué: expandir el servicio de entrega de raciones de alimentos (desayuno y almuerzo) a las IIEE de nivel secundaria de las modalidades de Jornada Escolar Completa (JEC) y Centros Rurales de formación (CRFA).</p> <p>A quiénes: Adolescentes entre 12 y 17 años del nivel secundario.</p> <p>Por qué: contribuir a que se reduzca la deserción escolar en la secundaria. Las dos modalidades de secundaria mencionadas trabajan la productividad en los adolescentes.</p> <p>Frecuencia: Diaria según horario escolar.</p> <p>Quién lo entrega: QALI WARMA (MIDIS/MINEDU-DRE-UGEL)</p>	Eje 3: Incrementar competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo a la edad.
FONCODES	MINAGRI: Agrorural	Capacitación a productores rurales para el desarrollo de habilidades y técnicas de producción.	

Programa social del MIDIS	Otros actores	Intervenciones	Ejes estratégicos de la PNDIS
FONCODES	MEF: Banco de la Nación	Capacitación y asistencia técnica a pequeños productores sobre acceso y uso de servicios financieros.	Eje 4: Incrementar el ingreso autónomo de los hogares.
FONCODES	MINAGRI: Senasa, Agrorural	Capacitación a productores en prácticas de gestión de la sanidad animal y vegetal.	
FONCODES	MINAGRI: Agrorural; Procompite, Foniprel	Asistencia técnica y capacitación en mecanismos de acceso al crédito.	
FONCODES	MINAGRI: Agrorural	Asesoría a productores rurales para elaborar planes de negocio y manejar instrumentos de gestión.	

Fuente: MIDIS, 2016c, p. 36, 37 y MIDIS, 2016d, p. 28, 29, 38, 41.

En el caso específico de QALI WARMA en el eje 3, ello refuerza lo encontrado precedentemente sobre los resultados inmediatos plasmados en la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS, toda vez que no se evidencian productos (bienes o servicios) que forjarían resultados propiciados por la intervención conjunta de JUNTOS-QALI WARMA.

Con referencia puntual al eje 4, parecería no existir convergencia de esfuerzos de FONCODES para detonar resultados con ningún otro programa social del MIDIS, lo cual a su vez se desprende de lo identificado anteriormente, en la medida que no se revelaron resultados inmediatos que se haya previsto generar por la intervención complementaria de FONCODES con otro programa social del MIDIS para lograr un resultado inmediato previsto en la PNDIS. No obstante, es importante subrayar que los instrumentos analizados, como son la PNDIS vigente y el Proyecto de Lineamientos del eje 4, se elaboraron cuando el Programa PAÍS todavía no había sido transferido del MVCS al MIDIS, de manera que dicho factor podría generar este sesgo.

Esta posición se robustece con lo manifestado en las entrevistas semiestructuradas, entre las cuales se declara lo siguiente:

“Entonces lo que PAÍS dice ahora es entonces yo tendría que estar articulado sí o sí con FONCODES (...) lo que tenemos que hacer es que, si va a pasar por aquí FONCODES,

al menos garantice que esté en estos ámbitos donde PAÍS ya está (...) FONCODES desarrolla proyectos con módulos de cultivos, huertos, crianza de animales; lo que PAÍS puede hacer es que como FONCODES hace capacitación a grupos de las comunidades, decirle que los módulos de capacitaciones los haga en los Tambos de PAÍS.

Tambos piensa tener un equipo técnico con diferentes perfiles y dentro de ellos, el que tenga el perfil de desarrollo productivo, tendría que estar siempre de la mano con la gente que opera Haku Wiñay de FONCODES, porque Haku Wiñay tiene un ciclo, termina y se va, entonces quien puede darle sostenibilidad y soporte posterior sería esta persona que estaría aquí en el Tambo.” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

Más aun con lo destacado por funcionarios de ambos programas sociales adscritos al MIDIS, quienes acentuaron el potencial de complementariedad en el progreso económico y productivo, conforme a los siguientes términos:

“Y es así como nace el concepto de Tambo Bicentenario, como ya lo mencioné, está enclavado en la norma de creación del programa, lo que estamos haciendo es ampliar la oferta de servicios de esta plataforma, que es una plataforma fija, de manera tal de que la comunidad tenga una vitrina de proyectos, de emprendimientos, de iniciativas, como una posibilidad adecuada a la realidad cultural, geográfica, y que con criterios técnicos de desarrollo, de acompañamiento y también de financiamiento, puedan ellos acceder a ellos y obviamente implementarlos en sus comunidades.

(...)

Pero no solamente esto es importante como oferta, porque tener agua y saneamiento rural va a poder mejorar la calidad de vida. Pero cómo el Tambo Bicentenario puede ayudar también a las comunidades en su desarrollo económico y aquí no se trata de reemplazar, sino de ser parte de la oferta. En una línea de acción de Tambo Bicentenario queremos implementar también algunos emprendimientos de desarrollo productivo, de manera tal que, empleando tecnología, capacidad y sobre todo este enfoque nuevo del productor al consumidor, podamos nosotros también dar esa posibilidad de desarrollo a las comunidades.” (MIDIS, Director Ejecutivo del Programa PAÍS, audio de febrero de 2019)

“Y lo otro es la articulación en el terreno con los Tambos (...) entonces en el territorio, utilizar el Tambo como un aliado en la intervención creo que es lo que debemos hacer”.
(MIDIS, Ex Director Ejecutivo del Programa FONCODES, audio de febrero de 2019)

De esa forma, pese a que la revisión documental no da indicios de complementariedad entre 2 o más programas sociales adscritos al MIDIS en materia de los ejes 3 y 4, en el caso del eje 4 esto se atribuye posiblemente a que el Programa PAÍS no se encontraba adscrito al MIDIS cuando el Proyecto de Lineamientos de Gestión Articulada para la “Inclusión Económica” fue formulado.

Ello se remarca debido a que durante las entrevistas se ha destacado un alto potencial de complementariedad entre los programas sociales FONCODES y PAÍS, que puede madurar y escalar a intervenciones articuladas que empiecen por identificar complementariedades en el diseño de ambas intervenciones y coincidencias en la cobertura territorial que actualmente ostentan.

4.1.1.4 Intervenciones identificadas en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS.

La EASS prevé la gestión articulada de niveles de gobierno y sectores diversos en la Amazonía y ha sido diseñada en función a los cinco ejes estratégicos de la PNDIS adaptados a la problemática de la zona.

Así, se ha proseguido con la identificación de intervenciones que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales adscritos al MIDIS para la consecución de resultados establecidos en dicho instrumento de política. Por consiguiente, realizada la revisión, no se dispone de intervenciones que puedan ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales adscritos al MIDIS, pero sí entre uno de éstos con otros actores. Nuevamente, se congregan esfuerzos de FONCODES y PAÍS; sin embargo, lo hacen bajo prestaciones sociales independientes (ver cuadro N° 4.4):

Cuadro N° 4.4

Intervenciones identificadas en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad que pueden ser ejecutadas por programas sociales del MIDIS y otros actores

Programa social del MIDIS	Otros actores	Intervenciones
FONCODES	MTC, MVCS, MINEM	Intervenciones dirigidas a sujetos individuales y hogares: Hogares con servicios de energía eléctrica, telecomunicación, agua clorada para consumo humano (cloro residual en muestra de agua de consumo ≥ 0.5 mg/l) y saneamiento, redes viales y conectividad.
FONCODES	AGRORURAL-MINAGRI, PRODUCE, MINCETUR.	Intervenciones dirigidas a sujetos individuales y hogares: Hogares con capacidades para incrementar la productividad y diversificar su producción para autoconsumo y/o articulación con cadenas productivas o de servicios.
FONCODES	MEF: Banco de la Nación	Intervenciones dirigidas a sujetos individuales y hogares: Hogares con capacidades para el uso de servicios financieros.
FONCODES	AGRORURAL-MINAGRI	Intervenciones dirigidas a sujetos individuales y hogares: Formación de talentos rurales para la difusión de prácticas tradicionales con fines productivos.
PAÍS	Diversas entidades	<p>- La oferta fija, es decir, aquella que entrega los servicios a través de una instalación fija del Estado (un bien inmueble) y que para recibirlos la población debe acercarse al lugar en el que ésta se encuentra. Existen dos tipos de oferta fija: 1) aquella que cada Sector del Estado entrega de forma independiente, como por ejemplo los establecimientos de salud, las escuelas y las comisarías; y 2) aquella que el Estado entrega de manera conjunta, como por ejemplo los Tambos.</p> <p>- La oferta móvil, es decir, aquella que entrega los servicios a través de una instalación móvil del Estado (un bien mueble) y que se acerca a los centros poblados para que la población reciba los servicios ofertados. En este caso los servicios son ofertados tanto de manera sectorial (como por ejemplo los Equipos de Atención Integral de Salud a Poblaciones Excluidas y Dispersas - AISPED en el caso de salud, y las brigadas del RENIEC para la tramitación y</p>

Programa social del MIDIS	Otros actores	Intervenciones
		<p>entrega de DNI en poblados rurales dispersos), como intersectorial (por ejemplo, las Plataformas Itinerantes de Acción Social - PIAS). Existen tres tipos de oferta móvil, las que se diferencian por el medio de transporte que se utiliza: 1) la oferta que llega a la población a pie (como por ejemplo las AISPED), 2) la oferta que llega a la población a través del río (fluvial), como por ejemplo las PIAS; y 3) aquella que llega por vía aérea.</p> <p>- La oferta fija y la oferta móvil deben estar articuladas entre sí, en función de dos criterios: • La presencia o no de la oferta fija a una distancia prudencial. • El tipo de servicio que se quiere ofertar.</p> <p>Con estos criterios se evitará que la oferta fija y la oferta móvil entreguen el mismo servicio en un mismo centro poblado. Es decir, la oferta móvil sólo atenderá a la población de las comunidades nativas cuando no exista oferta fija a una distancia prudencial o cuando existiendo ésta no tenga la capacidad resolutoria para solucionar el problema.</p>

Fuente: MIDIS, 2016e, p. 587335, 587338, 587339.

En el caso específico de PAÍS, se vislumbran espacios de complementariedad potenciales, dado que diversas entidades, como son los programas sociales adscritos al MIDIS, pueden conformar el paquete de servicios que se brinda a través de las ofertas fijas (Tambos) y móviles (PIAS) de servicios.

Sin embargo, se registran opiniones disímiles respecto a la capacidad de los Tambos para constituir una plataforma integrada de los siete programas sociales adscritos al MIDIS en el territorio, de acuerdo a lo que se comenta a continuación:

“Yo no sería tan optimista como que tengan un rol articulador propiamente. Por su naturaleza, están en zonas dispersas en zonas muy alejadas, donde el radio de intervención es muy poco, o sea al tener un tambo con una infraestructura moderna ayuda, pero ayuda donde hay movimiento y dinámica social cuando esté dentro de la necesidad y de la demanda (...)

Entonces yo creo que valdría la pena evaluar si realmente debe estar tan alejado (...) Yo he visto uno en Huánuco en el Valle de Churubamba, donde el Tambo por la misma dinámica demográfica ha quedado en el centro de la ciudad y este Tambo todo el día funciona: Tienes a la enfermera dando su capacitación sobre prácticas, sesiones demostrativas para mejorar hábitos, tienes al ingeniero de PRODUCE en el otro lado utilizando [el Tambo] para una videoconferencia, tienes a personas vendiendo sangrecita usando la cocina y el refrigerador, que me pareció genial porque justamente estás acercando los servicios del Estado y no solo estas organizando tus campañas en zonas alejadas.

Sin eso ese Tambo no cobra vida. Entonces cuan estratégico es mirar y hacer una evaluación de la efectividad de estar en zonas tan dispersas, no dudo de que infraestructuras así ayuden a mover la dinámica en el territorio, si ciertamente, porque están al servicio de la comunidad, pero es cómo fomentamos su buen uso, como tenemos una estrategia para que se aproveche además todo lo invertido (...) hay que ver costo-efectividad para saber si realmente una inversión así vale la pena (...)

Entonces creo que la oferta fija deberíamos de mirarla más con pinzas, la oferta fluvial me parece más acertada, de estos buques ubicados en la Amazonia, en Puno, que sí pues por la necesidad puedes hacer operaciones en el buque y llegas realmente a comunidades indígenas, nativas que mucho o muy poco tienen acceso a servicios de RENIEC (...)" (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales", audio de marzo de 2019)

Haciendo un balance, en el diseño de la estrategia dirigida a la Amazonía, no se reflejan intervenciones articuladas concretas entre dos o más programas sociales adscritos al MIDIS. No obstante, el potencial de complementariedad existe, dado que las modalidades fija y móvil del Programa PAÍS se consignan como intervención en la EASS y estas plataformas están abiertas a proporcionar servicios de los programas sociales del MIDIS en zonas alejadas y dispersas.

Sobre este tema, resulta relevante tomar en cuenta lo manifestado por especialistas del MIDIS, quienes refieren que la posibilidad de que los Tambos o PIAS puedan convertirse en centros de operaciones que unifiquen las intervenciones de tales programas en el territorio es aún remota y requiere ser perfilada y madurada en su diseño y viabilidad técnica.

4.1.1.5 Menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de diseño de cada programa social adscrito al Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales o concretos.

En el marco de la “cadena de generación de valor público”, el MEF ha venido aplicando la reforma de la gestión por resultados mediante el “Presupuesto por Resultados”, que exhibe como instrumento a los “Programas Presupuestales”, los mismos que contienen el diseño basado en evidencia de cada intervención, en el documento denominado Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal.

Por tal motivo, se ha revisado dichos documentos de diseño de cada programa social adscrito al MIDIS, a efectos de identificar las menciones a otros programas sociales del Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales o concretos. En suma, se constata a partir de la revisión desplegada, que no se cuenta con potenciales o concretos espacios de complementariedad explicitados en los documentos de diseño de cada programa social del MIDIS. Lo que sí se llega a verificar es que se tienen estos espacios con intervenciones de otras entidades del Estado (ver cuadro N° 4.5):

Cuadro N° 4.5

Programas sociales adscritos al MIDIS cuyos instrumentos de diseño exhiben espacios de complementariedad potenciales o concretos

Programa social del MIDIS	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
Exhiben espacios de complementariedad potenciales	MINSA MINEDU	-	MTPE	-	-	Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales
Exhiben espacios de complementariedad concretos	MINSA	PRONASAR MINSA Gobiernos Locales MINEDU Gobiernos Regionales	MINSA MINEDU RENIEC Banco de la Nación	Gobiernos Locales	RENIEC, Banco de la Nación, Gobiernos Locales, SIS ONP, SBS, MINDEF, MININTER, Caja de Pensiones	SENCICO

Programa social del MIDIS	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
					Militar Policial, PNP, Caja del Pescador, MEF, SUNAT MINSAT	

Fuente: MIDIS, 2018d, remitidos formalmente mediante Oficios N° 016, 017, 018, 019, 020 y 365-2018-MIDIS-SG-OGPPM.

En efecto, pese a que la PNDIS prevé resultados inmediatos accionados por la concurrencia de dos programas sociales adscritos al MIDIS como “JUNTOS-CUNA MÁS” o “JUNTOS-FONCODES”, esto no se traduce en el diseño de cada Programa Presupuestal. En consecuencia, se confirma una incongruencia entre el diseño de políticas y el diseño de los programas que constituyen los instrumentos para implementarla.

Atendiendo al concepto de complementariedad, que se define como dos o más intervenciones que se complementan utilizando la articulación como mecanismo para su generación, se pone de relieve que la misma tiene por finalidad potenciar el resultado planteado por la política. De ese modo, aun cuando la complementariedad pudiera lograrse en la ejecución de dos o más Programas Presupuestales, ésta no es suficiente si no da lugar a resultados derivados de la intervención conjunta, es decir cambios en la situación de vida de las personas plasmados en la política, ya que la finalidad es potenciarlos.

Por esa razón, resulta imprescindible el encuentro entre la política dada por la “Dirección General de Políticas y Estrategias” y su concreción en las intervenciones que ejecutan los programas sociales adscritos al MIDIS, engranaje que constituye el rol de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, el cual se concluye no se está materializado.

Esta representa una oportunidad de mejora que podría implementarse con la adaptación de los documentos de diseño de cada Programa Presupuestal del MIDIS, a las necesidades de articulación para la consecución de resultados inmediatos que determina la PNDIS. Tal

afirmación ha sido respaldada en las entrevistas semiestructuradas, en una de las cuales se ha puesto de manifiesto que:

“Podrían adaptarse los Anexos N° 2 a estas necesidades de articulación (...)” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

4.1.1.6 Criterios de focalización de los programas sociales del MIDIS con coincidencias en los grupos etarios a intervenir.

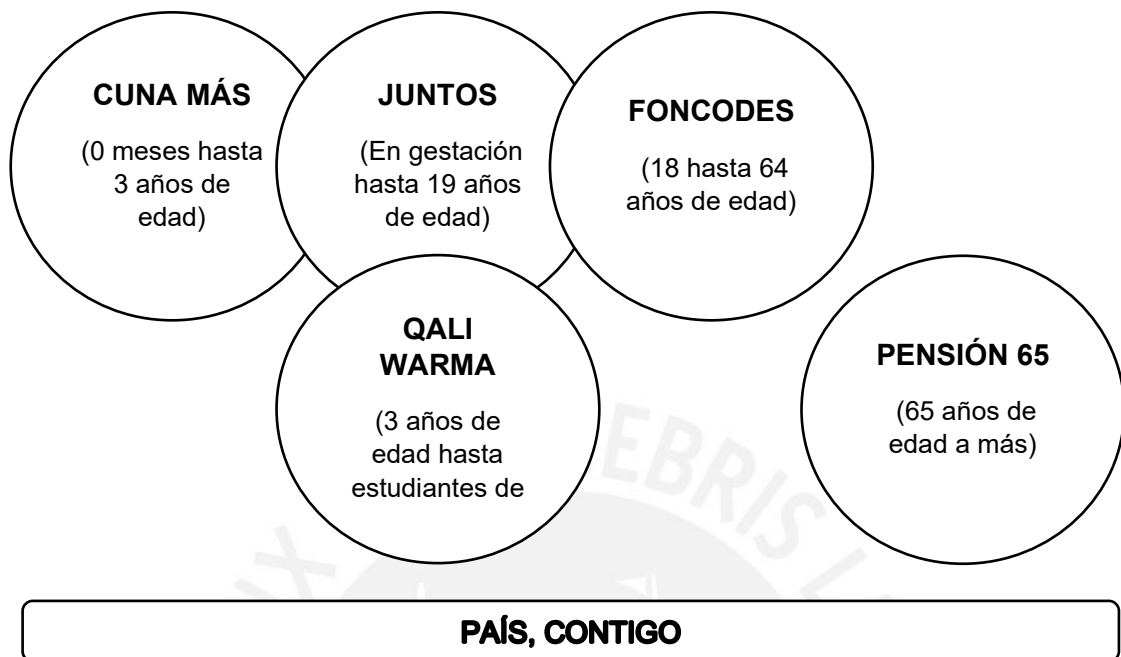
De otro lado, se aspira a determinar si los programas sociales del MIDIS exhiben criterios de focalización con coincidencias en los grupos etarios a intervenir.

De esa forma, considerando los objetivos de cada programa en los cuales se hace referencia a los grupos de edades a los que se orienta cada intervención (ver gráfico N° 4.1), se exhibe que de los siete (7) programas sociales adscritos al MIDIS, cinco (5) presentan criterios de focalización con coincidencias en los grupos etarios a atender, en los siguientes rangos de edad:

- JUNTOS-CUNA MÁS: 0 meses hasta 3 años de edad.
- JUNTOS-QALI WARMA: 3 años hasta estudiantes de primaria y estudiantes de educación secundaria en la Amazonía.
- JUNTOS-FONCODES: 18 años de edad.
- PAÍS el resto de seis programas sociales adscritos al MIDIS, a lo largo del ciclo de vida.
- CONTIGO con el resto de seis programas sociales adscritos al MIDIS, a lo largo del ciclo de vida.

Gráfico N° 4.1

Grupos etarios en los que intervienen los programas sociales del MIDIS



Elaboración propia.

Un concepto abarcador que guarda relación con la óptica del ciclo de vida es el de orientarse a la construcción de hogares protegidos, concepto que puede desarrollarse sobre la base de JUNTOS que, como se desprende del análisis realizado hasta el momento, ratificado por las coincidencias en los grupos etarios en los que intervienen “JUNTOS-CUNA MÁS”, “JUNTOS-QALI WARMA”, “JUNTOS-FONCODES”, “JUNTOS-PAÍS” y “JUNTOS-CONTIGO”; congrega la mayor cantidad de complementariedades con otros programas sociales adscritos al MIDIS.

La denominación de hogar protegido fue citada en una de las entrevistas semiestructuras, en la cual se insistió en lo siguiente:

“(…) por eso hablamos del sistema de protección y desarrollo social y por eso ahora estamos cada vez más acercándonos a buscar esto de tener un hogar protegido, un niño protegido, un adulto mayor protegido, una mujer protegida; es decir, los 3 grupos vulnerables de cualquier país, mujeres, niños, y adultos mayores (…) cualquiera de estos grupos puede tener hasta condiciones de vulnerabilidad que hacen de que pueda retrasar ese nivel de bienestar del hogar, la vulnerabilidad siempre vista como gestión de riesgo, conteniendo incluso a la discapacidad.” (MIDIS, Ex Directora Ejecutiva del Programa

PROGRESA, que fusiona las plataformas administrativas de los Programas JUNTOS, PENSION 65 y CONTIGO, audio de enero de 2019)

Bajo esa mirada integral, los Directores Ejecutivos entrevistados expresaron su disposición a cooperar y remarcaron espacios de complementariedad a explotar entre sus intervenciones, a la luz de las intersecciones en los grupos etarios a los que atienden (ver cuadro N° 4.6), que tienen que ver con procesos operativos de transformación de actividades en productos (bienes o servicios) y de soporte que convierten insumos (recursos, presupuesto), en procesos que dan lugar a actividades.

Ello refuerza la idea de que actualmente, en su mayoría, las potenciales y concretas complementariedades entre programas sociales adscritos al MIDIS están ligadas a procesos operativos, en menor medida a procesos de soporte, y en ninguno de los casos a procesos estratégicos que forjan cambios en la vida de las personas.



Cuadro N° 4.6

Procesos operativos y de soporte a ser complementados entre programas sociales adscritos al MIDIS

“Programa social del MIDIS”	“CUNA MÁS”	“QALI WARMA”	“JUNTOS”	“FONCODES”	“PENSIÓN 65”	“PAÍS”	“CONTIGO”
CUNA MÁS		CUNA MÁS realiza certificación de competencias para madres cuidadoras y cocineras. QALI WARMA tiene madres y padres cocineros en las escuelas, por ello se trabajaría articuladamente la certificación.	-	Cadenas productivas para el despegue de pequeñas familias productoras.	-	Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa plataforma que está en el territorio.	Niños hasta los 36 meses que tengan algún tipo de discapacidad, ya se está trabajando y la articulación con los GR y GL, así como las empresas privadas.
QALI WARMA	-		Cruce de usuarios QALI WARMA y JUNTOS para aspirar a concretar concepto de hogar protegido.	Modelo de vinculación con la agricultura familiar para producción de alimentos frescos como vegetales y hortalizas.	Articulación de transmisión de saberes de adultos mayores de PENSIÓN 65 a estudiantes de los colegios.	Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa	Huertos saludables en escuelas de educación básica especial que atiende QALI WARMA, con niños usuarios de CONTIGO.

“Programa social del MIDIS”	“CUNA MÁS”	“QALI WARMA”	“JUNTOS”	“FONCODES”	“PENSIÓN 65”	“PAÍS”	“CONTIGO”
	-		-	Cadenas productivas para el despegue de pequeñas familias productoras. “Proyectos de almacenes, cocinas y servicios higiénicos en IIEE”.		plataforma que está en el territorio.	
JUNTOS	Niños del Programa JUNTOS hasta los 36 meses deberían tener una condición para que puedan ser también ser niños de CUNA MÁS en cualquiera de sus 2 modalidades.	-		-	-	Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa plataforma que está en el territorio.	-
FONCODES	-	-	Generación de ingresos en jóvenes mediante actividades productivas o mejora		Envejecimiento productivo: Proyecto en Cajamarca, fondo rotatorio, se	Vitrina de emprendimientos de desarrollo productivo.	28 hogares de CONTIGO vienen desarrollando proyectos productivos de FONCODES.

"Programa social del MIDIS"	"CUNA MÁS"	"QALI WARMA"	"JUNTOS"	"FONCODES"	"PENSIÓN 65"	"PAÍS"	"CONTIGO"
			de su empleabilidad, en la aplicación de planes de vida.		entrega activos (5 gallinas, 2 cuyes) a los adultos mayores, ellos los cuidan y se brinda acompañamiento y asistencia técnica.	Articulación en el terreno con los Tambos. Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa plataforma que está en el territorio.	-
PENSIÓN 65	-	-	Cruce de usuarios PENSIÓN 65 y JUNTOS para aspirar a concretar concepto de hogar protegido.	-		Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa plataforma que está en el territorio.	-
PAÍS	-	-	Recrear espacios o centros de socialización juvenil	-	Operaciones de cataratas a usuarios de		Sistema de certificación a médicos generales

“Programa social del MIDIS”	“CUNA MÁS”	“QALI WARMA”	“JUNTOS”	“FONCODES”	“PENSIÓN 65”	“PAÍS”	“CONTIGO”
			en Tambos para prevención del embarazo adolescente.		PENSIÓN 65 en PIAS. Medición de lentes, tamizajes, vacunación y tratamiento de enfermedades crónicas en Tambos.		para dinamizar emisión de certificación de discapacidad severa.
CONTIGO	-	-	-	-	-	Pone a disposición 421 Tambos para que resto de programas sociales adscritos al MIDIS le digan a PAÍS cómo utilizar esa plataforma que está en el territorio.	

■ Proceso operativo.

■ Proceso de soporte.

Elaboración propia, en función a las entrevistas efectuadas a los Directores Ejecutivos de los programas sociales adscritos al MIDIS.

En definitiva, resulta medular subrayar que las complementariedades más importantes, derivadas de las coincidencias en los grupos etarios a intervenir, siempre serán aquellas efectuadas a nivel de procesos estratégicos y operativos; que, de acuerdo con la “cadena de generación de valor público”, devienen en productos, resultados específicos y resultados finales.

4.1.1.7 Criterios de focalización de los programas sociales del MIDIS que contemplen el ser usuario de otros programas sociales adscritos al MIDIS.

Otro de los aspectos sobre los cuales se ha estimado pertinente indagar en la investigación es si determinados programas sociales adscritos al MIDIS han establecido como criterio de entrada a la intervención el hecho de ser usuario de otro programa social adscrito al Ministerio.

Tal ha sido el caso únicamente de CUNA MÁS que, en los “Contenidos mínimos de su Programa Presupuestal”, es decir, en el documento de diseño del programa en la sección de criterios de focalización, estipula lo siguiente (ver cuadro N° 4.7):

Cuadro N° 4.7

Criterios de focalización que contemplen el ser usuario de otros programas sociales del MIDIS

Programa social del MIDIS	CUNA MÁS
Criterio de focalización	Para el Servicio de Acompañamiento a Familias, la intervención del programa será preferentemente en el ámbito rural conforme a: (...) (iv) Distritos del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres JUNTOS al 2012.

Fuente: MIDIS, 2018e, formalizado mediante Oficio N° 17-2018-MIDIS/SG/OGPPM.

Se refuerza de esa manera la constatación de que, desde la etapa de diseño de los programas sociales del MIDIS, no se tiene planificada la articulación de las intervenciones, a excepción de CUNA MÁS que sí dispone la intervención preferente en distritos atendidos por JUNTOS. Nuevamente, si el diseño parte en esos términos, en la fase de operación la desarticulación se replicará y ahondará en el territorio; como se ha vislumbrado en las entrevistas aplicadas:

“(…) en campo he estado trabajando cerca de una Coordinadora Territorial, entonces uno podía observar en qué consiste su trabajo. Básicamente, es como un mini MIDIS (…) las cosas desde arriba no están claras. De pronto cada Jefe de Unidad Territorial de cada Programa Social se empodera en su puesto. Entonces, al momento de aterrizar en el territorio (…) no hay una presencia que esté marcada (…) y eso porque no hay claridad en el planteamiento del ordenamiento de los programas desde el nivel central, lo cual no permite tener claridad sobre cómo los programas se alinean en el territorio.” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

4.1.1.8 Coincidencias en niveles de objetivos de resultado específico y resultado final de matrices de marco lógico de programas sociales del MIDIS.

Con relación a las matrices de marco lógico de los Programas Presupuestales del MIDIS, se ha previsto identificar coincidencias en los niveles de objetivos correspondientes a actividades, productos, resultado específico y resultado final de los programas sociales adscritos al MIDIS, cuyo diseño está desarrollado en el documento denominado “Contenidos mínimos” de cada Programa Presupuestal, conforme a la “cadena de generación de valor público”.

En virtud a dicho planteamiento, se ha encontrado un total de cinco (5) coincidencias, de las cuales 2 se dan a nivel de resultado final, 0 a nivel de resultado específico, 1 a nivel de productos y 2 a nivel de actividades, según detalle (ver cuadro N° 4.8):

- CUNA MÁS-QALI WARMA: Apuntan al mismo resultado final, referente al mejoramiento de los logros en educación básica, en materia de aprendizaje.
- JUNTOS-PENSION 65: Apuntan al mismo resultado final, relativo a coadyuvar a que la población en vulnerabilidad acceda a protección social asegurada. Asimismo, exhiben semejanzas en los productos que proveen: Incentivos monetarios en el caso de JUNTOS y subvención monetaria en el caso de PENSIÓN 65, solo que en el primer caso la transferencia está condicionada a cumplir corresponsabilidades en educación y/o salud-nutrición. Adicionalmente, poseen actividades que emergen de procesos similares, como son la afiliación y verificación de corresponsabilidades o requisitos, y el abono del incentivo monetario o entrega de la subvención monetaria.

Cuadro N° 4.8

Niveles de objetivos de resultado específico y resultado final de matrices de marco lógico de programas sociales adscritos al MIDIS

Nivel de objetivo	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
Resultado final	Mejora de los logros de aprendizaje en educación básica.	Mejora de los logros de aprendizaje en educación básica.	Contribuir a que grupos vulnerables cuenten con protección social garantizada.	Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia.	Contribuir a que grupos vulnerables cuenten con protección social garantizada.	Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos.
Resultado específico	Mejora en el nivel de desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema.	Niños y niñas en edad escolar de IIEE públicas con adecuada ingesta de alimentos para cubrir los requerimientos de energía y recomendaciones de nutrientes (proteína, grasa y hierro), para el desarrollo normal de sus actividades (jugar, estudiar), de acuerdo a su edad y estado fisiológico.	Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años de hogares en situación de pobreza, acceden informados a los servicios de salud-nutrición y educación.	Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con acceso a mercados locales.	Adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar.	Mejora en las condiciones del hábitat de la población rural en situación de pobreza.
Productos	1) Familias acceden a acompañamiento en cuidado y aprendizaje de sus niños y niñas menores de 36	Estudiantes de IIEE públicas del nivel inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel primaria a nivel nacional, y	Hogares con gestantes, niños y niñas, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza,	1) Hogares rurales en economías de subsistencia reciben asistencia técnica y	Personas de 65 años a más que viven en condiciones de extrema pobreza reciben una	1) Familias que acceden a viviendas mejoradas.

Nivel de objetivo	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
	meses, que viven en situación de pobreza y extrema pobreza.	estudiantes del nivel secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía	reciben incentivos monetarios por cumplir corresponsabilidades en salud-nutrición y/o educación.	capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	subvención monetaria.	
	2) Niños y niñas de 6 a 36 meses de edad que viven en situación de pobreza y pobreza extrema reciben atención integral en servicio de cuidado diurno.	peruana reciben servicio alimentario.		2) Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.		2) Tambos prestan servicios de oferta a la comunidad.
Actividades	1.1 Capacitación a equipos técnicos y actores comunales.	Conformación y asistencia técnica a Comités de Cogestión para la prestación del servicio alimentario.	Afiliación, mantenimiento de padrón, verificación de corresponsabilidades y acompañamiento a hogares.	1.1 Promoción y conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores centrales.	Afiliación y verificación de requisitos.	Identificación y selección de familias beneficiarias.
	1.2 Asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria.	Provisión del servicio alimentario a través de la gestión de raciones.	Abono a hogares en situación de pobreza, usuarios del Programa JUNTOS que cumplen sus corresponsabilidades en salud y educación.	1.2 Capacitación asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	Entrega de la subvención monetaria a los usuarios.	Asistencia técnica a la población para el uso adecuado de espacios y disposición de ambientes.
	1.3 Visitas domiciliarias a familias.	Provisión del servicio alimentario a	Entrega de incentivos monetarios	2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la	-	Mejoramiento de viviendas rurales.

Nivel de objetivo	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
		través de la gestión de productos.	condicionados a estudiantes de hogares usuarios según mandato legal.	selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales.		
	1.4 Sesiones de socialización e interaprendizaje.	Supervisión y monitoreo de la provisión del servicio alimentario.	Incorporación de los hogares usuarios dentro de la Estrategia de egreso.	2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado.	-	Capacitación técnica de mano de obra para el mejoramiento de viviendas.
	2.1 Asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria.	Equipamiento del servicio alimentario.	-	2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	-	-
	2.2 Capacitación de equipos técnicos y actores comunales.	-	-	-	-	-
	2.3 Acondicionamiento y equipamiento de locales para el cuidado diurno.	-	-	-	-	-
	2.4 Atención integral durante el cuidado diurno.	-	-	-	-	-

Fuente: MIDIS, 2018d, remitidos formalmente mediante Oficios N° 016, 017, 018, 019, 020 y 365-2018-MIDIS-SG-OGPPM. El Programa CONTIGO no constituye un Programa Presupuestal; por ende, no dispone de una matriz de marco lógico.

En términos de resultado final, las coincidencias evidenciadas entre “CUNA MÁS-QALI WARMA y JUNTOS-PENSION 65” son naturales, en razón a que los resultados finales representan objetivos de política pública que el país aspira alcanzar, a los cuales múltiples intervenciones contribuyen.

Por su parte, la no coincidencia a nivel de resultado específico entre los programas sociales adscritos al MIDIS refleja que éstos no presentan cruces en los cambios que plantean generar para solucionar, sobre una población objetivo-definida, un problema identificado.

Con referencia a la convergencia entre niveles de objetivo de productos y actividades de JUNTOS-PENSIÓN 65, ésta ya ha sido abordada por el MIDIS con la creación de la Unidad Ejecutora PROGRESA, que fusiona los procesos de operativos y de soporte de los programas sociales CONTIGO, JUNTOS y PENSIÓN 65, dado que los 3 llevan a cabo procesos relacionados a afiliaciones, verificación y pagaduría.

En consecuencia, considerando que actualmente los programas sociales adscritos al MIDIS operan como Programas Presupuestales que deben ajustarse a las disposiciones técnicas requeridas por el MEF, se estima que el potencial de complementariedad con mayor viabilidad de concreción actualmente se encuentra a nivel de procesos operativos de transformación de actividades en productos (bienes o servicios), y de soporte que convierten insumos (recursos, presupuesto) en procesos que dan lugar a actividades.

Igualmente, se denota que la estructura de los Programas Presupuestales atiende a un enfoque que aborda los problemas públicos que dan origen a los programas sociales de manera particionada, no bajo un modelo integral que efectivamente se daba con los Programas Estratégicos que el MEF inicialmente esbozó, tales como el Programa Articulado Nutricional cuyo diseño e implementación congrega a diversas entidades de distintos sectores para dar solución a la problemática identificada. Cabe señalar que dicha aproximación sistémica ha sido retomada por tal Ministerio y formalizada en el “Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”, en el que se prevé la creación de Programas Presupuestales orientados a resultados con esa óptica multidimensional.

4.1.2 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la operación de sus intervenciones.

4.1.2.1 Distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales adscritos al MIDIS.

En aquello relacionado a la operación en el territorio, se estima pertinente identificar en los reportes de información del MIDIS los distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales del Ministerio y los usuarios de los mismos en los que aplica la referida coincidencia.

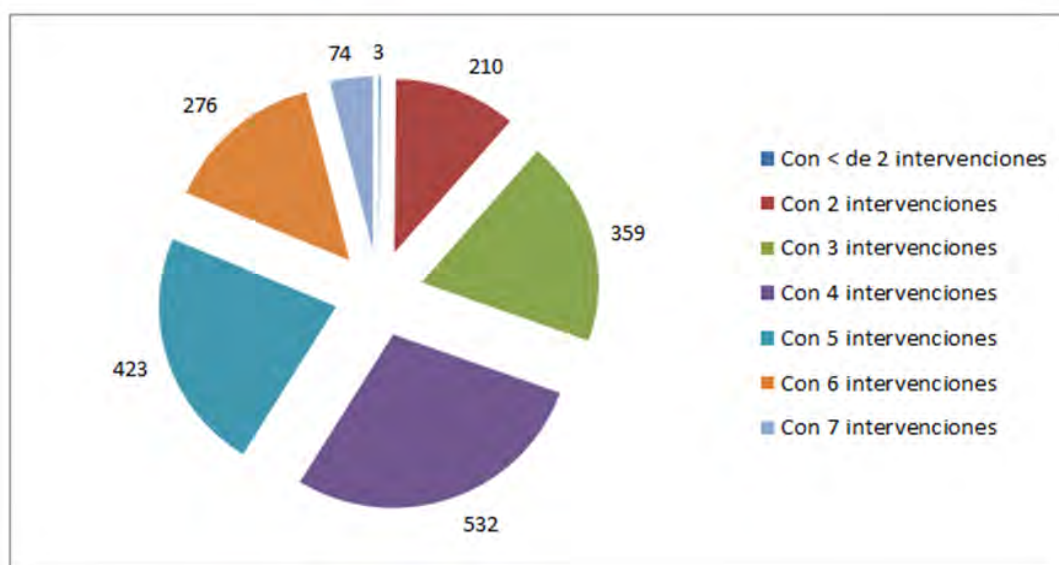
A la luz de lo resaltado por Remy (2013) en el “Informe de Consultoría: Modelo de Gestión Articulada de los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, la intervención simultánea y complementaria del MIDIS a través de sus los programas sociales en el espacio territorial les permite ganar eficacia, así como afianzar la presencia del Estado en aquellos zonas distantes o aisladas.

En este marco, se procede a medir la atomización en términos de distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales adscritos al MIDIS. En específico, se observa que de un total de 1,877 distritos en el país: 3 solo cuentan con la presencia de 1 programa social del MIDIS, lo que representa el 0.2%; 210 distritos con 2 programas sociales, lo que representa el 11.2%; 359 distritos con 3 programas sociales, lo que representa el 19.1%; 532 distritos con 4 programas sociales, que representa el 28.3%; 423 distritos con 5 programas sociales, lo que representa el 22.5%; 276 distritos con 6 programas sociales, lo que representa el 14.7%; y 74 distritos tienen presencia territorial de los 7 programas sociales adscritos al MIDIS; lo que representa el 3.9% (ver gráfico N° 4.2).

Gráfico N° 4.2

Distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales del MIDIS

Con < de 2 intervenciones	3
Con 2 intervenciones	210
Con 3 intervenciones	359
Con 4 intervenciones	532
Con 5 intervenciones	423
Con 6 intervenciones	276
Con 7 intervenciones	74
	1,877



Elaboración propia, a partir de reporte de información de la plataforma InfoMIDIS a diciembre de 2018.

La coincidencia de intervenciones a nivel geográfico en el territorio entonces parecería no ser el problema, a diferencia de lo puntualizado en la entrevista siguiente:

“Al no tener estas coincidencias en criterios de focalización hace que en un territorio estés disperso. Entonces no puedes potenciar la intervención o zonificar por ámbito porque mis criterios no van a encontrarse nunca y ese es un reto para SISFOH de cómo hacemos para que estos criterios de focalización o mejor dicho cómo hacemos para que la clasificación socioeconómica también converse con los criterios de focalización de los programas.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

Lo cierto es que en términos de focalización geográfica sí se evidencian coincidencias. Por tanto, estaría siendo la focalización individual, nominal persona a persona, a cargo del SISFOH y el manejo de los registros de beneficiarios por parte de los programas sociales

adscritos al MIDIS, lo que presenta mayores desafíos. Por tal motivo, el planeamiento de las intervenciones debería aplicar el enfoque del hogar como centro de recepción de las prestaciones, que deben llegar de manera integral, atendiendo a los mismos hogares que se estime se encuentran en proceso de inclusión.

Por consiguiente, las oportunidades de mejora están referidas a fomentar más la intervención holística en los hogares de los distritos en los cuales los programas sociales adscritos al MIDIS ya llegan conjuntamente: La mayor parte de distritos cuenta con la presencia de 4 programas sociales. La articulación de la intervención articulada recae en la “Dirección General de Articulación y Coordinación de Prestaciones Sociales”, como parte del valor agregado que coadyuva a la “cadena de generación de valor público” del MIDIS.

Finalmente, remarcar que la articulación va más allá de la coincidencia territorial, según se ha expresado entre las entrevistas efectuadas:

“Desde la Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales, está circulando la propuesta de Lineamientos para la Gestión Articulada entre Programas Sociales del MIDIS (...) y una de las cosas que me llamaba la atención es que no hay un concepto y definición clara de articulación. Cuando lees en qué consisten los lineamientos, otra vez te están llevando a solo coincidencia en el territorio (...) la pregunta es cuáles van a ser los atributos especiales de esta articulación que vayan más allá de la presencia de varios programas sociales en el mismo distrito.” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

4.1.2.2 Pilotos de intervención articulada ejecutados entre programas sociales del MIDIS.

Uno de los medios para la generación de conocimiento en torno a sinergias que se pueden producir en la operación de las intervenciones, ha consistido en la implementación de pilotos de intervención articulada ejecutados entre programas sociales del MIDIS.

Tal ha sido el caso de un (1) proyecto piloto de articulación económica “Vinchos y Chuschi” en el departamento de Ayacucho, en el cual se puso en práctica mecanismos de articulación entre los programas sociales JUNTOS y el entonces proyecto “Mi Chacra Emprendedora” de FONCODES, hoy Haku Wiñay. El objetivo del proyecto que contó con una duración de 18

meses, residió en que los “hogares usuarios de Juntos desarrollen capacidades de generación de ingresos autónomos” y que “superen sosteniblemente su situación de pobreza (JUNTOS, 2017, p. 4).

En ese sentido, sus principales líneas de intervención fueron la consolidación y el fortalecimiento de la producción familiar y sus sistemas, vivienda saludable y su mejoramiento, negocios rurales inclusivos y su promoción, así como capacidades financieras y su impulso; habiendo desplegado actividades como la implementación de un paquete de 8 tecnologías, 2 módulos de tecnologías, promoción y cofinanciamiento de pequeños emprendimientos a través de fondos concursables, así como acompañamiento, capacitación y sensibilización financiera (ver cuadro N° 4.9).

Entre las lecciones aprendidas más notables de este piloto, vinculadas a la gestión articulada entre las intervenciones de JUNTOS y FONCODES, la sistematización de la experiencia identificó principalmente que:

- Para el éxito de la implementación de la intervención articulada, se requiere un modelo operativo que compatibilice los objetivos de cada una de las intervenciones que participan en dicha iniciativa.
- Es necesaria la definición conjunta de la población objetivo, así como de la oportunidad y duración de la intervención.
- Se requiere hacer coincidir el inicio de la intervención de generación de capacidades productivas de FONCODES con el ingreso al “programa de transferencias monetarias condicionadas” de JUNTOS, a fin de que el hogar pueda recibir en el mayor tiempo posible los activos y servicios de capacitación de un programa productivo, que permita el egreso de los hogares usuarios de JUNTOS.
- Resulta relevante acopiar información durante la implementación, que permita monitorear la intervención articulada y luego posibilite medir el impacto económico de la intervención *ex post*.
- En la gestión del proyecto, se demandan altos niveles de planificación y coordinación, además de una determinación clara de las funciones de los equipos centrales y de campo, así como la facilitación en el intercambio de información. (JUNTOS, 2017)

Cuadro N° 4.9

Principales líneas de acción del proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi, entre JUNTOS y FONCODES

Líneas de Acción	Actividades
Fortalecimiento y consolidación de los sistemas de producción familiar	Implementación de 08 tecnologías: Infraestructura de riego presurizado Huerto fijo de hortalizas a campo abierto Parcela de pastos asociados Mini parcelas para la producción de granos y tubérculos Agroforestería Módulo de abonos orgánicos Módulo de crianza de gallinas Módulo de crianza de cuyes
Mejora de la vivienda saludable	Implementación 02 módulos de tecnologías Agua Segura Cocina Mejorada
Promoción de negocios rurales inclusivos	Promover y cofinanciar pequeños emprendimientos, mediante fondos concursables , para lo cual se conformaba Comités Local de Asignación de Recursos (CLAR), los cuales eran formados por representantes locales y de la sociedad civil, que se encargaban de evaluar y seleccionar las propuesta de emprendimientos, y asignar los recursos para su ejecución.
Fomento de capacidades financieras	Acompañamiento, capacitación y sensibilización financiera con la finalidad de transmitir conocimiento básicos a las usuarias sobre cómo funciona el sistema financiero. Implementación 02 micromódulos de capacitación Sensibilización. Uso de la tarjeta de débito y cajero automático. Implementación de 05 módulos capacitación Sistema Financiero El ahorro Financiero El Crédito Responsable El Seguro Inclusivo Los canales de Atención de servicios financieros

Fuente: JUNTOS, 2017, p.10.

Tal piloto brinda elementos a considerar en futuras iniciativas de articulación entre programas sociales adscritos al MIDIS que pueda diseñar y conducir la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”. Así, se aprecia que el aspecto central en la planificación de una intervención articulada radica en la definición consensuada de la población objetivo entre las partes involucradas, la cual deberá respetar los criterios de focalización y priorización de los ámbitos en los que ya intervienen los programas sociales a complementarse. La delimitación del alcance geográfico de la intervención articulada deberá responder al objetivo para el cual se implementará.

Por consiguiente, a efectos de definir el objetivo de la iniciativa de articulación, es necesario concordar un modelo operacional que compatibilice los objetivos de cada una de las intervenciones, sin que esto implique modificarlos. Resulta de similar importancia el establecimiento previo y concertado entre las partes del inicio simultáneo de la exposición a ambas intervenciones para aspirar a la sostenibilidad de los resultados y posterior egreso de usuarios, así como clarificar anticipadamente los roles, mecanismos de coordinación, intercambio y monitoreo de información que permitan estimar *ex post* el impacto económico de la intervención articulada.

Entre las percepciones rescatadas respecto a la experiencia de este piloto, se hizo referencia a la naturaleza del mismo:

“Como pilotos, estrictamente como pilotos no, porque un piloto implica una línea de base, para que luego puedas monitorear el cambio, no. Lo que hay si son intervenciones articuladas en territorio.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

Solo en un caso se comentó con precisión sobre el particular, respaldando las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas de la sistematización del piloto:

“Desde inicios del MIDIS, hubo un esfuerzo de articulación entre JUNTOS y FONCODES, planteado en el 2012 y 2013 para que determinado grupo de JUNTOS que debería egresar del programa pudiera pasar a un programa de desarrollo productivo en la medida de que podría ser el soporte cuando tales hogares ya no reciban la transferencia monetaria.

Sin embargo, en el transcurso de la experiencia, el Programa FONCODES concluyó que le era imposible centrar su focalización en hogares JUNTOS, debido a que su focalización es voluntaria, a demanda. El primer problema de entrada fue que la presencia de JUNTOS no es el 100% de centros poblados de FONCODES, y que dentro de un 70% de hogares elegibles no todos querían participar. Entonces, al final, a pesar de los esfuerzos que se hicieron en el Piloto Vinchos-Chuschi, llegaron a un promedio de 60%, pero porque se dieron a dedicación exclusiva a buscar o animar hogares JUNTOS a que participen. De ahí en adelante, FONCODES dijo definitivamente por ese lado no puedo orientarme solamente a buscar usuarios JUNTOS (...) por tanto, enfatizar que en el caso de FONCODES depende mucho de la voluntad del usuario de querer participar.

Otro de los problemas que detalla la sistematización de este piloto es que ya en territorio había mensajes cruzados de ambos programas. Por ejemplo, JUNTOS es básicamente una transferencia monetaria por el cumplimiento de corresponsabilidades. Entonces, mientras los agentes de JUNTOS decían ‘no tienes que guardar dinero en tu cuenta porque te van a sacar del programa’, el Programa FONCODES más bien lo que promovía era el ahorro para que en determinados momentos en que se mejore la producción, en la época de siembra, se pueda invertir.

Lo que quiere decir que los dos programas no tenían puntos de articulación ya establecidos. Básicamente, era que entraban por coincidencia en territorio y sobre este listado de hogares que estaban por retirarse de JUNTOS, FONCODES los priorice para ser sus usuarios. Entonces ahí el piloto lo que demostró fue que definitivamente no podría hablarse de una articulación.

La cosa era tener claramente en qué iba a consistir la articulación, el detalle es ese. Ahora como sector no tenemos lineamientos claros de qué cosa es articulación. Entonces esencialmente lo que se estaba trabajando era coincidencia en el territorio y dar prioridad a usuarios JUNTOS, que FONCODES priorice a los de JUNTOS, y en eso no consiste la articulación. Probablemente por ahí haya estado una de las debilidades.

Lo otro es que de pronto la idea de primero paso por un periodo de recibir la transferencia y luego paso a un proyecto productivo tal vez no es necesariamente lo adecuado. Tal vez lo mejor hubiera sido: Empieza un usuario a ser de JUNTOS y al mismo tiempo debería estar recibiendo el desarrollo de capacidades en proyectos productivos. De pronto si piloteáramos ahora un proyecto que corra en paralelo, probablemente los resultados serían más efectivos.

Con el piloto Vinchos Chuschi no funcionó si se le pregunta a FONCODES, en el sentido de que no se dio la articulación (...) yo creo que debemos pilotear qué ocurre con un hogar que ingresa a JUNTOS y al mismo tiempo ingresa a Haku Wiñay de FONCODES, ir monitoreando cómo podría estar variando su situación y con qué tipo de usuario JUNTOS funcionaría, qué características tendría, en usuarios jóvenes principalmente.” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

Tanto la revisión del informe final del proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi, como una de las entrevistas efectuadas, brindan mayores luces respecto al perfeccionamiento en la planificación, diseño y conducción de pilotos de intervención articulada entre programas sociales adscritos al MIDIS; los cuales representan insumos para formular con alto nivel de precisión los Lineamientos de Gestión Articulada entre programas sociales adscritos al MIDIS, a cargo de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

4.1.2.3 Ahorro en soles proyectado, generado por la fusión de la administración de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS.

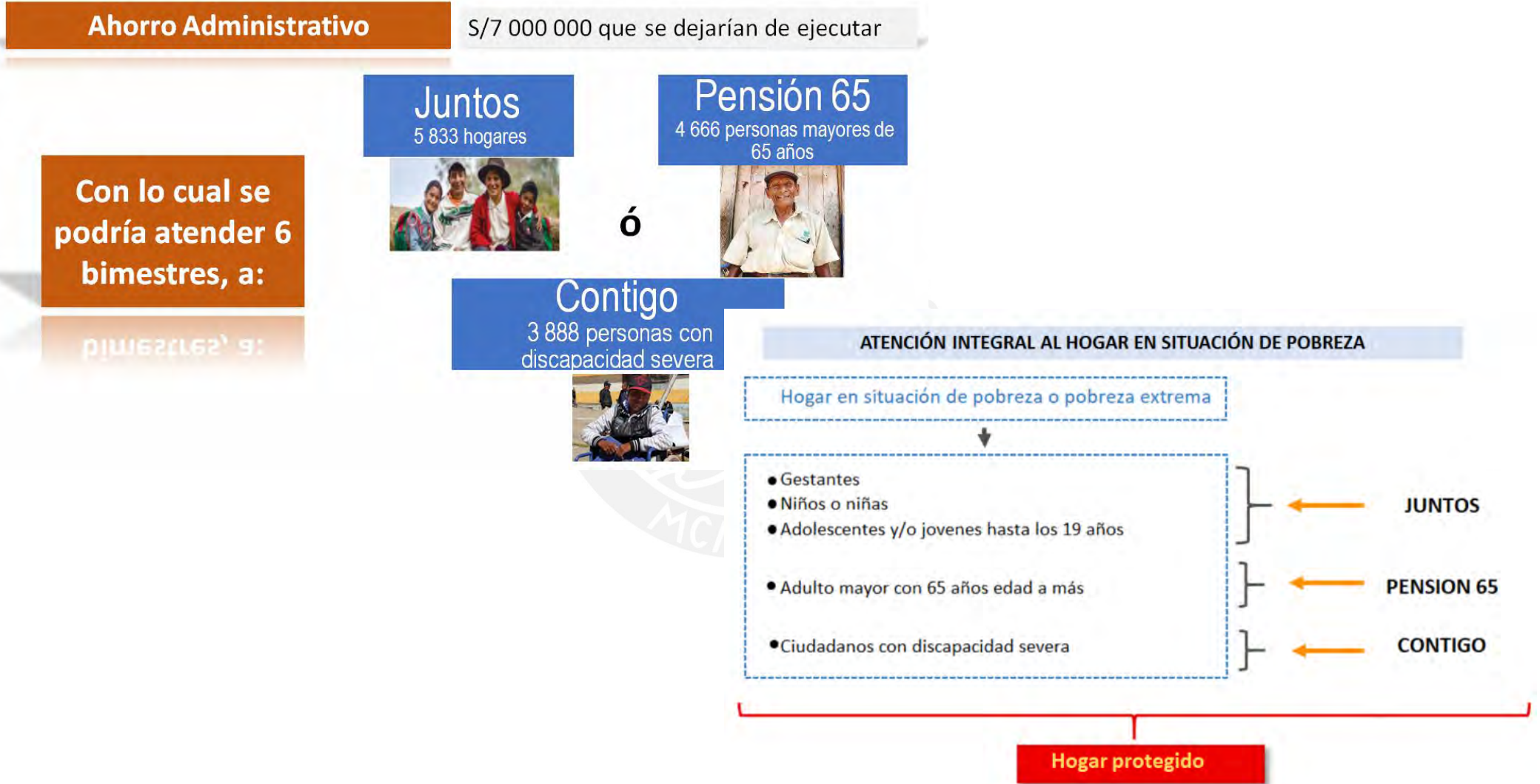
De otro lado, en términos de productividad y eficiencia, mediciones que mejoran cuando se produce igual con menos recursos o al producir más con la misma cantidad de recursos, se plantea contemplar el ahorro en soles proyectado generado por la fusión de la administración de las intervenciones entre programas sociales adscritos al MIDIS.

En esa línea, se ha identificado un ahorro proyectado ascendente a S/. 7 millones, derivado de unificación de la plataforma administrativa de los Programas PENSIÓN 65, JUNTOS y CONTIGO, es decir de la fusión de sus sistemas administrativos de presupuesto público, tesorería, contabilidad, abastecimiento y personal correspondiente, en la Unidad Ejecutora denominada PROGRESA; con lo cual se afirma se podría atender a 5,833 hogares de JUNTOS, 4,666 personas adultas mayores de PENSIÓN 65 y 3,888 personas de CONTIGO con discapacidad severa, a fin de implementar el concepto de hogar protegido. Ello con miras a incrementar la probabilidad de superación de la línea de pobreza monetaria por parte de dichos hogares y efectuar un acompañamiento familiar integral más especializado.

De la misma manera, se muestra que 2,077 personas con discapacidad severa en hogares JUNTOS no forman parte de CONTIGO y que su inclusión en JUNTOS demandaría S/. 3.7 millones; mientras que 31,293 personas adultas mayores en hogares JUNTOS no son usuarios de PENSIÓN 65 y que su incorporación en PENSIÓN 65 requeriría S/. 46.9 millones (ver gráfico N° 4.3).

Gráfico N° 4.3

Fusión de la administración de JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO, y ahorro en soles proyectado

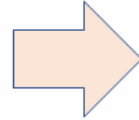


Transferencias Monetarias

Juntos: S/. 100 mensual

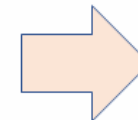
Pensión 65: S/.125 mensual

Contigo: S/.150 mensual



Incremento en el gasto de consumo básico y de alimentos

La atención conjunta de los programas de transferencias, permitiría **incrementar las subvenciones a los hogares**, de acuerdo a la evidencia, esto se destina en mayor porcentaje al consumo de alimentos o bienes o servicios básico



Reducción de pobreza monetaria

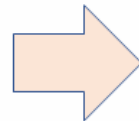
Un hogar en pobreza extrema o pobreza que reciba las transferencias de dos (02) o de los tres (03) programas sociales, de acuerdo a los miembros objetivos que cuente, **incrementa la probabilidad que se acerque o cruce la línea de pobreza monetaria.**

Miembros objetivos

Juntos: Gestantes, Niñas(os) y adolescentes

Pensión 65: Adulto mayores

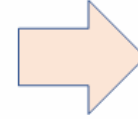
Contigo: Personas con discapacidad severa



Padrón único de hogares

Contar con un solo padrón de hogares para las transferencias monetarias permitiría:

- o Actualizar la información de **todos los miembros del hogar.**
- o Identificar de **manera oportuna a los MO** para que reciban la prestación necesaria.



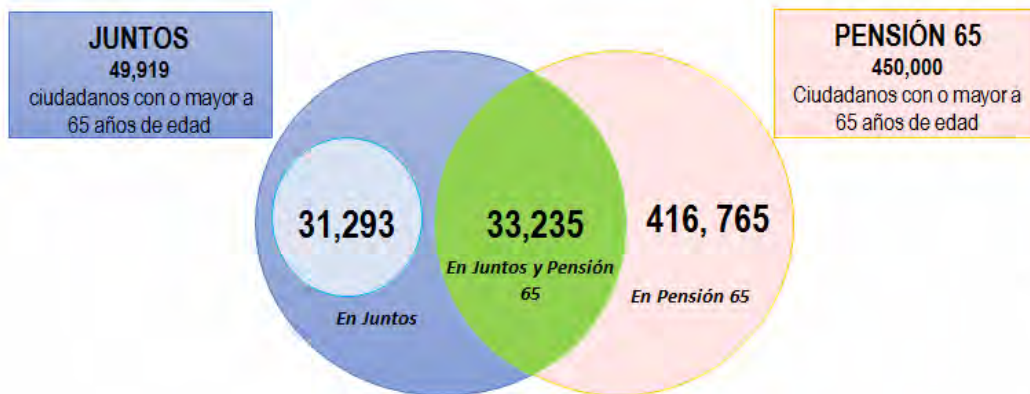
Reducción de la vulnerabilidad

Se podrá identificar las vulnerabilidades de los Miembros del Hogar, a fin de hacer un **acompañamiento familiar más especializado.**



Existen **2,077** ciudadanos en hogares **JUNTOS** con **discapacidad severa** que **NO** forman parte del Servicio **CONTIGO**

Para incorporarlos al Programa Contigo, se requeriría una **demanda adicional de S/. 3,738,600**



Existen **31,293** ciudadanos en hogares **JUNTOS** con **65 o más de edad** que **NO** forman parte del Servicio **Pensión 65**

Para incorporarlos al Programa Pensión 65, se requeriría una **demanda adicional de S/. 46,939,500**

Fuente: "Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización" del MIDIS.

Entre los argumentos a favor de la creación y puesta en marcha de PROGRESA, destaca su orientación a aplicar conceptos de productividad y eficiencia en procesos operativos de transformación de actividades en bienes o servicios (productos), y de soporte que convierten insumos (recursos, presupuesto) en procesos que dan lugar a actividades, que deviene en el ahorro de recursos monetarios; lo cual sienta un precedente en la gestión pública reciente de la inclusión y el desarrollo social.

En aquello relacionado a los desafíos, se estima que más allá de los criterios de productividad y eficiencia, es necesario profundizar en la eficacia de este tipo de fusiones ligada a procesos estratégicos. Al respecto, se evidencia esfuerzos iniciales por conceptualizar hogares protegidos bajo una mirada integradora para potenciar resultados globales en la familia; sin embargo, ello amerita ahondar en el sustento conceptual basado en evidencia de unir estas tres intervenciones a nivel de diseño, cuyos problemas públicos que las originaron son distintos.

En esa línea, conforme refieren funcionarios y especialistas en las entrevistas, existen posiciones divididas:

“Coincidencias las tengo, yo sé cuál es mi brecha. Desde el primer día se hizo el análisis y estimación de la meta. Tengo 31 mil adultos mayores que deberían estar dentro de PENSIÓN 65, están dentro de los hogares JUNTOS, pero no recibe ninguna pensión. Tengo más de 2,000 personas en situación de discapacidad que están dentro de hogares JUNTOS y no han recibido la pensión no contributiva de CONTIGO porque cada uno tenía su propia agenda. Esto lo debería hacer el Ministerio desde un inicio, todo el hogar protegido es justamente que todos los miembros tengan lo que deban de tener y esto es política de derechos, las dos pensiones no contributivas de política de derechos y JUNTOS es el promotor del ejercicio de derechos fundamentales y es el que tiene por finalidad romper el ciclo intergeneracional de la pobreza extrema.” (MIDIS, Ex Directora Ejecutiva del Programa PROGRESA, que fusiona las plataformas administrativas de los Programas JUNTOS, PENSION 65 y CONTIGO, audio de enero de 2019)

“En principio creo que esto, la unidad ejecutora PROGRESA como tal, de tratar de juntar programas debe ir más allá, o el desafío debe estar más allá de juntarlos administrativamente. Porque si es cierto que se puede tener una sola oficina de recursos humanos que me vea todo el personal, (...) porque los tres, digamos esta unidad ejecutora agrupa a estos programas sociales que reciben cierta subvención, pero más

allá de esta lógica de juntarlos por hacerlo más efectivo administrativamente es cómo mejoro el impacto de las intervenciones.

Yo tengo mis reparos en que juntarlos por juntar pueda dar algún efecto, porque empezando que CONTIGO no es un programa presupuestal, entonces todavía tengo ahí que superar para ponerlo en una unidad ejecutora tendría todavía que pensar una primera etapa de diseño, nuevamente eso a que me lleva, quizás a reformular, a pensar qué otras acciones complementarias puedo tener en estos tres programas, para que realmente funcionen.

Ahora no se encuentran necesariamente en público objetivo, estoy hablando de CONTIGO que tiene población con discapacidad severa y en situación de pobreza que no necesariamente va a ser mi población JUNTOS y eso se aleja más de mi población adulta mayor, y entonces creo que deberíamos partir de ¿por qué lo hago?, ¿para qué?, ¿cuál es la finalidad?, ¿cuál va a ser mi impacto?, ¿qué espero mejorar?, porque si junto para ahorrar, ¿para ahorrar en qué? ¿En oficinas, en recursos humanos?, y eso a largo plazo, realmente estoy ahorrando o es que estoy atomizando y luego va a resultar peor para el ciudadano.

Yo creo que una primera lección aprendida es que volvamos a un punto del inicio que es repensar el por qué y para qué la utilidad, el fin, cuál es mi finalidad que mueve esto. Yo he estado buscando y no, en realidad, no hay mayor argumento, o no he tenido acceso al argumento de porque se generaría una sola unidad ejecutora, en términos operativos/administrativos quizás eso sea más eficiente, pero en términos de producto, de llegada al ciudadano ¿eso es rentable realmente? Hablando de una rentabilidad social.

Si no tienes ámbitos de concurrencia, ámbitos, personas, público objetivo, si no cruzas criterios de focalización poco o nada puedes hacer en términos de integrar (...) se hablaba de un ahorro de 8 millones pero un poco revisando la propuesta a la cual tuve acceso, si bien ahorras, pero vas ahorrar al cuarto, quinto año, no es un ahorro inmediato porque es una etapa de inversión, en las regiones no encuentras infraestructura adecuada para albergar 7 programas sociales, uno; dos, que esa instalación requiere servicios, agua, porque tienes que tener un tanque, un motor que te garantice el sistema de agua, necesitas redes, el internet.

Entonces veía los costos y eso se recuperaría porque los primeros 4 años es inversión, inversión, inversión, y recién logras con los 5 años tener una retribución que podría ser calificado como un ahorro. Pero nuevamente las externalidades, yo que te rento y digo al quinto año ya no quiero rentarte mi local, tendrías nuevamente que buscar y volverías a invertir. Yo creo que más allá de tenerlos a todos juntos es que veamos esta complementariedad de los servicios que sí creo que es clave y que esas adecuaciones deben ser pensadas así.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

Por lo expuesto, se concluye que la fusión a nivel de procesos de soporte o procesos operativos de los programas sociales como la ejecutada con la puesta en marcha de PROGRESA, que puede motivar mejoras en la productividad y eficiencia de las intervenciones; debe evaluar a su vez la implicancia en los procesos estratégicos que garantizan el cumplimiento de resultados, es decir de cambios en la situación de vida de las personas que se traducen en progresos en términos de eficacia; lo que podría conllevar a modificar el diseño de los programas materia de la fusión.

4.1.3 Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la evaluación de sus intervenciones.

4.1.3.1 Menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de evaluación de cada programa social del Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales y concretos.

Amparado nuevamente en el marco conceptual asociado a la “cadena de generación de valor público”, el MEF ha venido aplicando la reforma de la gestión por resultados también mediante la aplicación de evaluaciones y estudios realizados a los programas sociales del MIDIS, que se encuentran publicados en el Portal “Evidencia MIDIS”.

A partir de tales instrumentos, se ha planteado identificar a otros programas sociales adscritos al MIDIS cuya mención denota espacios de complementariedad potenciales o concretos. Efectuada la revisión, se comprueba que se cuenta con espacios de complementariedad concretos entre CUNA MÁS y PAÍS, FONCODES, JUNTOS y PENSIÓN 65, en el espectro de acción tanto de sus plataformas fijas (Tambos), como de sus plataformas móviles (PIAS), que permiten brindar los servicios de las mencionadas intervenciones a poblaciones rurales y

rurales dispersas que se encuentran en puntos de difícil acceso para la operación regular de los servicios (ver cuadro N° 4.10).

Cuadro N° 4.10
Programas sociales adscritos al MIDIS cuyos instrumentos de evaluación exhiben espacios de complementariedad potenciales o concretos

Programa social del MIDIS	CUNA MÁS	QALI WARMA	JUNTOS	FONCODES	PENSIÓN 65	PAÍS
Exhiben espacios de complementariedad potenciales	MINEDU MINSA INABIF	-	-	Banco de la Nación MINAGRI Produce (Innovate Perú) IGNP	PRONAMA, programa de reparaciones, programa de asistencia alimentaria dirigida a personas de 65 años o mayores y JUNTOS	IGNP GL y GR
Exhiben espacios de complementariedad concretos	-	MINEDU	-	-	SIS	JUNTOS, PENSIÓN 65, RENIEC, FONCODES, Agrorural, CUNA MÁS, INDECI, MINCU, RENIEC, MIMP, MNCU, MINDEF, MINSA, DEVIDA, BN y MINEDU

Elaboración propia, en función a los estudios y evaluaciones de los programas sociales del MIDIS.

El hallazgo en mención amplía lo identificado anteriormente respecto a la potencialidad del Programa PAÍS de ofrecer servicios de otras intervenciones del MIDIS, en sus plataformas de

oferta fija (Tambos) y móvil (PIAS); considerando la evidencia de que efectivamente ya se ha concretado esta articulación entre PAÍS, CUNA MÁS, JUNTOS, FONCODES y PENSIÓN 65.

Dicho eso, cobra nuevamente relevancia evaluar la factibilidad técnica de que los Tambos o PIAS puedan convertirse en centros de operaciones que unifiquen las intervenciones del MIDIS en el territorio; responsabilidad de diseño que, en virtud a sus respectivas atribuciones, se estima debería recaer en la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, en coordinación con la “Dirección General de Coordinación Territorial”.

4.2 Elementos en el diseño y la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.

Toda vez que la coordinación y articulación preceden a la complementariedad; considerando que la coordinación depende de que los agentes concreten sus acuerdos en la atribución de responsabilidades y recursos a movilizar para concretar los objetivos establecidos; y que la articulación se institucionaliza desde el planeamiento, atravesando por la ejecución coordinada, articulada y sinérgica de procesos operativos y de soporte, para tener su expresión máxima en los procesos estratégicos que garantizan el cumplimiento de resultados; en esta segunda parte, se identifica elementos en la operación y diseño de los programas sociales adscritos al MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.

4.2.1 Elementos en el diseño de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.

4.2.1.1 Documentos normativos en los cuales se propone formalizar la complementariedad o articulación entre programas sociales del MIDIS.

En este contexto, se prevé en primer término constatar la incipiente normativa existente para formalizar la complementariedad o articulación entre programas sociales adscritos al MIDIS.

Sobre el particular, cabe destacar que inicialmente se aspiró revisar el proyecto de directiva conducente a regular la gestión articulada y coordinada del proyecto Haku Wiñay de FONCODES con las intervenciones de JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO, para la inclusión productiva; no obstante, no se ha podido acceder a dicho documento, en la medida que aún

se encuentra en proceso de formulación, consulta y emisión de opinión por parte de otros órganos del Ministerio.

Únicamente, se ha podido recolectar información sobre la materia durante las entrevistas, por lo que a continuación se consignan los comentarios estructurales recabados:

“A nivel normativo, que norme la articulación, no encuentras más que la política nacional de desarrollo e inclusión social, el concepto y la importancia, el destaque, el énfasis en la articulación intergubernamental e intersectorial; pero a nivel de prestaciones sociales no hay un marco normativo, entonces desde la dirección lo primero que tenemos previsto, es más ya hay una propuesta de lineamientos que buscan orientar la gestión articulada de los programas sociales, estos lineamientos está en una etapa de revisión y opinión técnica de las dependencias MIDIS, se ha hecho todo un proceso de recojo de campo, validación con gobiernos locales, regionales, coordinadores de enlace, equipos territoriales en MIDIS.

Sin embargo, este año y buena parte del año pasado, ha estado frenado porque a veces la herramienta no es de interés político, porque quizás los beneficios no van a ser a corto plazo, pero es un documento orientador que te dice cómo operativizar la articulación y desde el diseño, porque si no está en el diseño, en la implementación se pierde y entonces a aspectos como reunirse le llaman articulación, las reuniones de trabajo no pueden ser articulación, son pasos para. De manera que estos lineamientos te dicen cómo considerar la mirada en el territorio desde lo nacional, es posible tener una mirada, pero el cable a tierra en el territorio y los equipos territoriales.

Entonces les decimos que es importante tener indicadores de articulación, cómo mido la articulación. Tenemos el criterio del enfoque territorial que tiene que ver mucho con la pertinencia del servicio y que también nos deja como aprendizaje que la articulación, si bien no es el fin, es un medio, pero tenemos como que una regla estricta para los programas desde el diseño y estos no se van acomodando al territorio. No tenemos intervenciones de los programas sociales específicos para Amazonia, por ejemplo; entonces cómo articulas algo que desde su diseño no encaja (...) la articulación pasa por ver estos criterios de pertinencia, no es nada más lo sinérgico que puede ser, sino desde la mirada desde la etapa del diseño, la implementación y la evaluación de cómo se complementan, de cómo vas generando estas condiciones para que la articulación sea

efectiva.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

“Si estamos hablando de lineamientos, tiene que ser mucho más específico (...)” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

En específico, se hace referencia a que la “Dirección General de Coordinación y Articulación de las Prestaciones Sociales” ha delineado una propuesta de lineamientos que buscan orientar la articulación de la gestión de los programas sociales adscritos al MIDIS, con sustento en información de campo con validación de actores en el territorio, la misma que ha sido sometida a revisión y opinión técnica por parte de los órganos del Ministerio, pensada desde el diseño hasta la implementación y que se propone sea retroalimentada por los equipos territoriales. En alusión a dichos lineamientos, en otra de las entrevistas, se ha subrayado el carácter específico que los lineamientos mencionados deben alcanzar.

Al respecto, partiendo de que existen dos (2) propuestas aún no aprobadas de lineamientos para la articulación de intervenciones del MIDIS, 1 formulada por FONCODES para articular con JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO y 1 elaborada por la “Dirección General de Coordinación y Articulación de las Prestaciones Sociales” para la totalidad de programas del Ministerio; se refleja la urgencia de institucionalizar la gestión articulada entre programas en documentos normativos a ser aprobados mediante dispositivo legal.

A su vez, el hecho de que FONCODES plantee una directiva para regular la gestión coordinada y articulada con otras intervenciones, sumado a diversos comentarios acumulados durante las entrevistas a las que se ha hecho referencia precedentemente; expresan el apremio de culminar y aprobar formalmente los lineamientos de gestión articulada de los programas sociales adscritos al MIDIS por parte de la “Dirección General de Coordinación y Articulación de las Prestaciones Sociales”, que sirva de marco para el ordenamiento en el territorio donde se despliegan las prestaciones en beneficio de los usuarios.

4.2.1.2 Documentos normativos que regulan el egreso o graduación que contemplan el transitar a ser usuario de otros programas sociales del MIDIS.

Los componentes de graduación o egreso de usuarios representan criterios que las intervenciones del MIDIS fijan para culminar el otorgamiento de prestaciones a familias,

comunidades o personas que ya no requieran recibirlas, en atención a ciertos parámetros instaurados por el programa, los mismos que deben ser resultado de la superación de la situación en la cual tales usuarios en principio fueron considerados elegibles.

De tal manera, se ha propuesto verificar la vigencia y aplicación de documentos normativos que regulan el egreso o pilotos de graduación que contemplen el transitar a ser usuario de otros programas sociales del Ministerio. En particular, si bien se ha constatado la vigencia de la “Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 008-2013-MIDIS, Estrategia de egreso de los programas sociales de transferencias condicionadas con componentes de alivio del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”; de las entrevistas realizadas, se concluye que la aplicación de la norma no se ha efectivizado, conforme se comenta a continuación:

“Los lineamientos de egreso que se formulan en el año 2012 ya no hablan de están combinación de protección social y de ingresos autónomos, digamos como una fórmula que ya resulta, pero nuevamente se queda en un documento orientador, pero de ahí como esto se implementa, más allá de eso no tenemos y tampoco tenemos normativas que te digan estrictamente como debiera ser el pase de uno a otro programa.

Creo que a nivel de marco normativo está el documento que acabas de leer, pero la misma política te da pie a que puedas trabajar de manera complementaria con los otros sectores, es más es un mandato del MIDIS el rol articulador, pero más allá del marco normativo es cómo yo comprometo los recursos para que puedan ir cerrándose las brechas donde más lo necesito.

Porque nuevamente a nivel de MIDIS trabajamos mucho protección social con intervenciones, a nivel prestacional me refiero, y con FONCODES mal que bien el tema del ingreso autónomo, sostenido o no, pero se implementa y estamos en el desafío de que sea sostenido (...) Entonces yo creo que más allá del marco normativo, porque hay esta lógica de egreso, no se ha sacado otros documentos porque no hay condiciones como para hablar todavía de un egreso, nuevamente el ejemplo de FONCODES y JUNTOS, FONCODES cubre muy poco del total entonces no es que los de JUNTOS pasen a FONCODES.

No hay evidencias, inclusive en México, Chile con su programa Puente, no hay evidencia de egreso; hay de todo el proceso, de diseño, de implementación, pero cuando llegan a

la lógica de egresar no hay literatura al respecto. No he encontrado, porque nosotros estábamos en el afán, en esta directiva del 2012, de los lineamientos porque dicen que la Dirección General de Articulación y Coordinación de Prestaciones Sociales se encargaría de implementar estos lineamientos [de egreso], entonces decíamos cómo generamos la evidencia.

Hay en otros países que esté funcionando y ciertamente es muy reducido el campo. También sé que la Dirección General de Políticas y Estrategias ha estado buscando (...) porque teníamos un compromiso para hacer como que un diagnóstico de esas intervenciones, no sé finalmente en qué quedo ese tema, pero desde el MIDIS más allá de esos lineamientos y directiva, no ha habido otro ensayo de esta lógica de egreso. Es más, hay temor de hablar de una lógica de egreso.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

“Hay literatura que habla del egreso (...) se supone que es lo ideal según la literatura (...) pero en los casos revisados se dieron créditos, entregas monetarias mucho más significativas para desarrollar actividades productivas que lo que está haciendo Haku Wiñay de FONCODES (...)” (MIDIS, Especialista de Seguimiento de la “Dirección General de Seguimiento y Evaluación”, Sectorista del Programa PAÍS, audio de abril de 2019)

En otras palabras, la estrategia de egreso vigente parecería no ser lo suficientemente específica para ser implementarla, por ejemplo, porque no puntualiza los procedimientos de transferencia de un programa social del MIDIS a otro. Asimismo, se detalla que no se cuenta con las condiciones para aplicar el egreso incluso en experiencias de articulación desplegadas en el pasado como la de JUNTOS y FONCODES, que no lograron escalar.

Ello se atribuye en determinados casos a la poca literatura disponible, al temor de implementar de forma permanente el egreso, posiblemente por el pasivo político que representa; y, en otros aportes comentados, a que la literatura revisada no es comparable, toda vez que las experiencias internacionales sí fundamentan el egreso en la dación de créditos o entregas monetarias de significancia para transitar a desarrollar actividades productivas, cuando en el caso peruano no se ha presupuestado recursos para transferencias de esa naturaleza.

Así, cuando se ha examinado con anterioridad la matriz de marco lógico de JUNTOS, se ha identificado una actividad relacionada a la “Incorporación de los hogares usuarios dentro de

la Estrategia de egreso”. No obstante, cuando se ha evaluado su ejecución, se ha encontrado que, debido al bajo presupuesto asignado, no se ha avanzado en una verdadera implementación de algún tipo de mecanismo de egreso de usuarios del programa.

Por lo expuesto, el egreso de usuarios de los programas sociales adscritos al MIDIS sigue constituyendo una problemática que no ha sido abordada en la práctica y sobre la cual el Ministerio debe madurar, en un escenario en el que la reducción de la pobreza continúa en el país y se presenta como una tendencia en el mediano y largo plazo.

4.2.2 Elementos en la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.

4.2.2.1 Mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS propiciadas o no por la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

La investigación se ha trazado igualmente identificar mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones del MIDIS propiciados o no por la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

Así, de la entrevista efectuada a la Coordinación de la “Dirección de Articulación de las Prestaciones Sociales” de la referida Dirección General, se denota que no se dispone de tales mecanismos, ni diseñados por dicho órgano, ni implementados por los programas sociales adscritos al MIDIS; a saber:

“(…) tenemos una data de 16 regiones, algunas intervenciones que hemos identificado, tenemos un criterio, una ficha de criterios de intervenciones articuladas y lo que aspiramos este año es a cómo ir formando un centro de inter-aprendizajes basados en la articulación. A ese desafío estamos encaminados este año, si es que las cosas continúan en realidad. Pero sí hay avances importantes en el territorio y muchas veces estamos pensando en lo nacional, nos estamos rompiendo la cabeza de cuál es la fórmula, pero en territorio ya está funcionando. Entonces el desafío va por generar esa evidencia y ver la lógica de escalar.” (MIDIS, Coordinadora de Articulación de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, audio de marzo de 2019)

Lo expuesto refleja que los mecanismos de articulación regulados por la citada Dirección General están todavía en proceso de diseño, que estos se nutren de experiencias en el territorio que ya se están dando, y que su posterior escalamiento en la aplicación a nivel de los programas sociales adscritos al MIDIS se efectuaría una vez generada la evidencia.

4.2.2.2 Pilotos de egreso o graduación de usuarios de los programas sociales del MIDIS.

Considerando que la “Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS, que aprueba la “Directiva N° 008-2013-MIDIS, Estrategia de egreso de los programas sociales de transferencias condicionadas con componentes de alivio del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social” ha mantenido su vigencia legal, pero no se ha aplicado; se confirma la inexistencia de pilotos de egreso o graduación de usuarios de los programas sociales del MIDIS, lo cual ha sido declarado en la totalidad de entrevistas semiestructuradas en las cuales se ha formulado una pregunta sobre el particular.



CAPÍTULO V CONCLUSIONES

5.1 Conclusiones

Respecto a la exploración del potencial de complementariedad en la evaluación, operación y diseño de los programas sociales del MIDIS:

1. La articulación debe planificarse empezando por el nivel de diseño de la política a cargo de la “Dirección General de Políticas y Estrategias” del MIDIS, que implica concebir la complementariedad entre los siete programas sociales adscritos para provocar la mayor cantidad de resultados inmediatos previstos en la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, lo que a su vez podría implicar el rediseño de cada Programa Presupuestal, proceso estratégico que debería ser dirigido por la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

Así, pese a que la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” prevé resultados inmediatos accionados por la concurrencia de dos programas sociales adscritos al MIDIS, esto no se traduce en un rediseño de cada Programa Presupuestal que permita detonar tales cambios deseados. Este encuentro entre la política provista por la “Dirección General de Políticas y Estrategias” y su concreción en intervenciones que ejecutan los programas sociales adscritos al MIDIS, constituye el rol que debe ejercer la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.

2. Las complementariedades entre los programas sociales del MIDIS tienen por finalidad potenciar los resultados plasmados en la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” a nivel de procesos estratégicos. No obstante, las complementariedades potenciales y concretas que se ha identificado entre tales programas están vinculadas principalmente a procesos operativos, en menor medida a procesos de soporte y en ninguno de los casos a procesos estratégicos.
3. En términos de complementariedades explícitas, el Programa JUNTOS constituye la intervención que exhibe el mayor potencial de complementariedad con el resto de los programas sociales adscritos al MIDIS, constituyendo la posible sinergia más saltante aquella relativa a procesos operativos relacionados a consejerías que provee el Programa CUNA MÁS y que el Programa JUNTOS podría replicar a una escala mayor. Igualmente, existe un alto potencial de complementariedad entre los Programas FONCODES y PAÍS

en el desarrollo de capacidades económicas y productivas que puede madurar y escalar a intervenciones articuladas; y se denota la posibilidad de que las plataformas fijas y móviles del Programa PAÍS se conviertan en un centro de operaciones que unifique las intervenciones de los programas sociales adscritos al MIDIS en el territorio.

Con referencia al análisis de los elementos en la operación y el diseño de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro:

4. Existencia de vacíos conceptuales y normativos por parte de la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”, que impiden la implementación de una articulación estructurada entre los programas sociales adscritos al MIDIS.
5. Se encuentra vigente la Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS que regula la Estrategia de egreso de los programas sociales adscritos al MIDIS; no obstante, su aplicación no se ha efectivizado.
6. No se dispone de mecanismos de coordinación operativa ni pilotos de egreso o graduación de usuarios entre los programas sociales adscritos al MIDIS, formales o institucionalizados a través de marco legal expreso.

En materia de la propuesta de lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales del MIDIS:

7. Se dispone de elementos para formular una propuesta general de lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales adscritos al MIDIS.

5.2 Recomendaciones

Respecto a la exploración del potencial de complementariedad en la evaluación, operación y diseño de los programas sociales del MIDIS:

1. Adaptar el diseño de cada Programa Presupuestal del MIDIS, a las necesidades de articulación para la consecución de resultados inmediatos que estipula la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”.

2. Someter a evaluación la viabilidad técnica de la fusión de los procesos operativos de consejería de los Programas JUNTOS y CUNA MÁS, en el marco del “Grupo de Trabajo Multisectorial a cargo de desarrollar los contenidos técnicos del Programa Presupuestal orientado a Resultados de Desarrollo Infantil Temprano”, integrado, entre otros, por el “Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación” Social del MIDIS.
3. Priorizar complementariedades en los niveles de procesos estratégicos y operativos que generan productos, resultados específicos y resultados finales en las condiciones de vida de la población.
4. Identificar complementariedades en el diseño de los Programas PAÍS y FONCODES, así como coincidencias en la cobertura territorial que actualmente ostentan.
5. Perfilar el diseño y viabilidad técnica de las plataformas fijas y móviles del Programa PAÍS como centro de operaciones unificador de las intervenciones de los programas sociales adscritos al MIDIS en el territorio.

Con referencia al análisis de los elementos en la operación y el diseño de los programas sociales adscritos al MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro:

6. Disponer el cumplimiento de la normativa de egreso en los programas sociales adscritos al MIDIS que corresponda.

CAPÍTULO VI PROPUESTA APLICATIVA

6.1 Título de la propuesta

Lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales del MIDIS.

6.2 Descripción de la propuesta

Objetivo general

Formular una propuesta de lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones para la intervención complementaria de los programas sociales del MIDIS, que conduzca a aprovechar y potenciar sus complementariedades; con miras a futuro de extender el análisis a la totalidad de programas sociales, en el plano de la “política social” que el Estado implementa de manera universal.

Objetivos específicos

1. Replantear la articulación de intervenciones efectivas o servicios en el contexto del proceso de actualización y adecuación del diseño de la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” a lo estipulado por el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, la cual contemplará la complementariedad entre los siete programas sociales adscritos al MIDIS para provocar la mayor cantidad de resultados inmediatos previstos en la misma.
2. Rediseñar los Programas Presupuestales del MIDIS, de manera que permitan aprovechar y potenciar las complementariedades identificadas con otras intervenciones de programas sociales del Ministerio, a fin de detonar la mayor cantidad de resultados inmediatos previstos en la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”.

6.3 Estrategia de articulación: Diseño de la articulación desde la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”

En primer término, se estima que dado que la pobreza y la exclusión constituyen problemas públicos multicausales, cuya solución por tanto requiere un abordaje multisectorial impostergable por parte del Estado; es necesario que el proceso de actualización de la

“Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” y su adecuación a los alcances del “Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que regula las Políticas Nacionales”, y a la “Guía de Políticas Nacionales” aprobada por el “Centro Nacional de Planeamiento Estratégico”, se efectúe en el plano de la “Comisión Interministerial de Asuntos Sociales”, liderada por la “Presidencia del Consejo de Ministros”, de la cual el MIDIS es Secretaría Técnica; y que ésta sea propuesta y sustentada en forma coordinada por cada uno de los Ministerios intervinientes.

El hecho de que tal política multisectorial sea impulsada desde la Presidencia del Consejo de Ministros con un nivel jerárquico mayor al del resto de Ministerios, garantiza que los mismos manifiestan fuertes incentivos a cooperar y que éstos se traduzcan en el compromiso de ejecutar intervenciones efectivas con la correspondiente asignación de presupuesto desde el diseño, de manera que luego en la implementación tales acuerdos efectivamente se materialicen bajo la conducción del propio Primer Ministro.

Para ello, previamente al interior del MIDIS, se considera que la “Dirección General de Políticas y Estrategias” debe partir de evaluar la suficiencia de la estrategia vigente para enfrentar el problema público de la exclusión y la pobreza, es decir, remitir los cinco ejes y modelos lógicos de la política vigente, definidos bajo enfóquela óptica de ciclo de vida, y determinar otras posibles formas de dividir el problema (por ejemplo, pobreza rural andina, pobreza rural amazónica). Para fines de complementariedad, es relevante que los modelos lógicos con relaciones de causalidad, compuestos por productos, resultados inmediatos, intermedios y finales, sean replanteados teniendo como unidad de análisis al hogar, de manera que las intervenciones efectivas o servicios sean diseñados para dirigirse al hogar en conjunto, no como medidas aisladas que disipen la potencia de los resultados. Esto podría devenir incluso en el diseño de nuevos programas o rediseño de los ya existentes.

En específico, para cada una de las intervenciones efectivas o servicios identificados cuya convergencia detona los mencionados resultados, la “Guía de Políticas Nacionales” establece que se debe identificar a las personas que reciben el servicio, el proveedor del servicio, la cobertura o alcance geográfico del servicio y sus estándares de cumplimiento (oportunidad, accesibilidad geográfica, accesibilidad económica, sostenibilidad ambiental, fiabilidad). En particular, resulta clave la identificación de las personas que recibirán los servicios, en otras palabras, la población objetivo de la política multisectorial. En el “Informe Técnico Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018” del “Instituto Nacional de Estadística e Informática”, se hace referencia a 6 millones 593 mil personas en condición de pobreza al año 2018.

Por ende, empleando el Sistema Nacional de Focalización para saber nominalmente, nombre por nombre, dónde se encuentran las personas en situación de pobreza, sus hogares y poder caracterizarlos, el desafío de la articulación consiste en asegurar la concurrencia de las intervenciones efectivas de los Ministerios que forman parte de la “Comisión Interministerial de Asuntos Sociales” y de los “Gobiernos Regionales y Locales”, en los hogares identificados, para alcanzar los cambios deseados. Ello debe desencadenar entonces en la priorización multisectorial concordada de distritos o territorios en los que inexorablemente se debe intervenir.

El detalle para proseguir con la implementación articulada de las intervenciones efectivas o servicios previstos en la política multisectorial, debe plasmarse en lineamientos de gestión articulada o planes multisectoriales más concretos que, para una verdadera ejecución, demandan llegar a fijar responsables y presupuesto. En los mismos puede también definirse intervenciones efectivas diversificadas y contextualizadas al territorio, además de “cadenas de resultados” diferenciadas que respondan a la realidad de cada zona.

Así, las 26 Oficinas de Enlace MIDIS en regiones, encargadas de asesorar a los Alcaldes Provinciales y Distritales, así como a los Gobernadores Regionales, en la dirección de sus respectivas Instancias de Articulación regional y local, adicionadas a las plataformas fijas y móviles del Programa PAÍS, coadyuvarán a la gestión territorial y articulada de los servicios que componen la política multisectorial.

Posteriormente, el seguimiento, supervisión y evaluación de la política nacional multisectorial representa una oportunidad para ejercer con mayor fuerza el rol rector del “Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, toda vez que sus conclusiones y recomendaciones podrán ser transmitidas por la “Presidencia del Consejo de Ministros” a los Ministerios intervinientes, para la adopción de las medidas correctivas que corresponda.

6.4 Procesos de articulación: Implementación de la articulación a través de los programas sociales

Aplicando la articulación de intervenciones efectivas o servicios en los hogares identificados, diseñada desde la política multisectorial para detonar cada uno de sus resultados inmediatos, intermedios y finales, se encontrarán aquellos productos que proveen los siete programas sociales adscritos al MIDIS.

Al amparo de esta perspectiva estratégica, la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” debe analizar a qué resultados inmediatos, intermedios y finales contribuyen los productos o resultados específicos de los programas presupuestales del MIDIS, para lo cual debe revisar en detalle el contenido del diseño de cada Programa Presupuestal.

Asimismo, es crucial que la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” identifique complementariedades para detonar tales resultados, adicionada a toda la cadena que los genera, de manera que construya tramas críticas conjuntas entre dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.

En esa línea, la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” debe desarrollar y proponer el rediseño de los Programas Presupuestales, en coordinación con el programa social adscrito al MIDIS que corresponda.

En virtud a ese proceso, se estima pertinente que la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” proceda a afinar su propuesta de Lineamientos de Gestión Articulada y Territorial de las Prestaciones Sociales del MIDIS, que no solo se conciba en función a la convergencia de intervenciones en el territorio, sino que responda a un diseño articulado de las intervenciones del MIDIS, planificado y preconcebido desde el espectro de la política; el mismo que amerita ser sometido a aprobación previa de la Alta Dirección.

Una vez aprobado el dispositivo, la evaluación de su implementación se efectuaría con una periodicidad mensual.

6.5 Resultados esperados con indicadores de evidencia

- Incrementar el porcentaje de cumplimiento de las metas previstas para los resultados inmediatos establecidos en la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social”, que dependan de la acción conjunta de dos o más programas sociales adscritos al MIDIS.
- Incrementar el porcentaje de cumplimiento de las metas planteadas para los resultados específicos de los “Programas Presupuestales” de los programas sociales del MIDIS.

- Reducir los gastos administrativos a través de la integración de procesos estratégicos, operativos y de soporte entre programas sociales adscritos al MIDIS.

6.6 Organización

Toda vez que la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” del MIDIS ha venido perfeccionando una propuesta de Lineamientos de Gestión Articulada y Territorial de las Prestaciones Sociales del MIDIS, dicho órgano lideraría su implementación y la institucionalizaría a través de dispositivo, una vez que ésta haya sido ajustada a los alcances de la “Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social” actualizada y adecuada al “Decreto Supremo N° 029-2018-PCM”.

6.7 Recursos de implementación y operación

La implementación y entrada en operación de la propuesta se efectuaría con los recursos del presupuesto del “Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”; en específico, con recursos asignados a la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” y a los programas sociales del MIDIS; sin requerir recursos adicionales al tesoro público.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) Y CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

2007 *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Washington D.C.: BID.

CHACALTANA, Juan

2001 *Más allá de la focalización. Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

CHÁVEZ, Adolfo y Abelardo ÁVILA

2009 *Complementariedad y articulación entre los programas gubernamentales de nutrición y abasto*. México D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán.

CHRISTENSEN, Tom y Per LAEGREID

2007 *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2011 *Ley N° 29792. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: 20 de octubre.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR)

2008 *Programas sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima: CGR.

CUNILL, Nuria

2005 "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". Ponencia presentada en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Diálogo Regional de Política del BID. Santiago de Chile, 18-21 de octubre.

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (INDES)
DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2005 *La Gerencia Social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*.
Guatemala: BID.

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (INDES)
DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2011 *Gestión para resultados en el ámbito público*. Washington D.C.: BID.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2019 *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018. Informe Técnico*. Lima: INEI.

MEDINA, Alejandro

2005 *Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico*. Santo
Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2012a *Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional Cuna Más*.
Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2012b *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2012c *Resolución Ministerial N° 192-2012-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 007-2012-
MIDIS, "Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las
políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión
Social"*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2013a *Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS, que aprueba el Plan Estratégico Sectorial
Multianual (PESEM) 2013-2016 del Sector Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2013b *Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de
Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2013c *Informe Final del Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 Provincias del Perú (P20)*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016a *Reporte de Cumplimiento Misional. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016b *Decreto Supremo N° 010-2016-MIDIS, que aprueba los Lineamientos “Primero la Infancia”, en el marco de la Política de desarrollo e inclusión social*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016c *Proceso y Situación Actual de los Lineamientos de Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016d *Lineamientos para la Gestión Articulada, Intersectorial a Intergubernamental, de las políticas de desarrollo e inclusión social orientadas a promover la Inclusión Económica*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016e *Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2016f *Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2017a *Resolución Ministerial N° 183-2017-MIDIS, que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2017 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2017b *Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, que establece el Programa Nacional “Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS” sobre la base del Programa Nacional Tambos.* Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2017c *Decreto Supremo N° 006-2017-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.* Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018a *Resolución Ministerial N° 092-2018-MIDIS, que aprueba la Directiva que regula la operatividad del Registro Nacional de Programas Sociales.* Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018b *Propuesta de actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social de fecha 28 de febrero de 2018.* Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018c *Resumen Ejecutivo. Proyecto de Presupuesto del Año 2019. Sector 40 Desarrollo e Inclusión Social.* Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018d *Contenidos mínimos de los Programas Presupuestales del MIDIS.* Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2018e *Contenidos mínimos del Programa Presupuestal CUNA MÁS.* Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2019a *Reporte de Cumplimiento Misional. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Periodo de gestión comprendido entre el 04 de octubre de 2019 y el 29 de octubre de 2019.* Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2019 *Decreto Supremo N° 008-2019-MIDIS, que modifica el Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.* Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS)

2021 *Resolución Ministerial N° 062-2021-MIDIS, que aprueba los ámbitos y grupos priorizados de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”*. Lima: MIDIS.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2016 *Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01, que aprueba la Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2019a *Presupuesto por Resultados*. Consulta: 02 de marzo de 2019.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>. Fecha de

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2019b *Programas Presupuestales*. Consulta: 02 de marzo de 2019.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

2019c *Evaluaciones Independientes*. Consulta: 02 de marzo de 2019.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes>.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

2015 *Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, que crea el Programa de pensión por discapacidad severa*. Lima: El Peruano.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO (MVCS)

2013 *Decreto Supremo N° 016-2013-VIVIENDA, que crea el Programa Nacional Tambos*. Lima: El Peruano.

MOKATE, Karen

2001 “Documento de Trabajo Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?”. *Series de Documentos de Trabajo del INDES*. Washington D.C., 2001, I-24, p. 2.

PARDO, JOSÉ MANUEL

Gestión por procesos y riesgo operacional. Consulta: 20 de abril de 2019.

<https://es.scribd.com/read/357506657/Gestion-por-procesos-y-riesgo-operacional>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2005 *Decreto Supremo N° 032-2005-PCM, que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*. Lima: El Peruano.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2007 *Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, que aprueba el Plan de Reforma de Programas Sociales*. Lima: El Peruano.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2011 *Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"*. Lima: El Peruano.

PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES (JUNTOS)

2017 *Resolución de Dirección Ejecutiva N° 101-2017-MIDIS/PNADP-DE, que aprueba el Informe Final del "Piloto de Articulación Económica en Vinchos y Chuschi"*. Lima: JUNTOS.

PROGRAMA NACIONAL PLATAFORMAS DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL (PAIS)

2019 *Informe de evaluación de implementación del Plan Operativo Institucional 2019 al I Semestre*. Lima, Programa PAÍS.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE)

Diccionario de la Lengua Española. Consulta: 20 de abril de 2019.

<https://dle.rae.es/?w=diccionario>

REMY, María Isabel

2013 *Informe de Consultoría: Modelo de Gestión Articulada de los Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: Banco Mundial.

VARGAS, Silvana y Jhonatan CLAUSEN

2015 *Articular para Incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica*. Lima: CIES.

VÁSQUEZ, Enrique

2006 *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: Casos emblemáticos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).



ANEXOS

Anexo N° 1

Matriz de consistencia

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
Identificar las complementariedades entre los programas sociales del MIDIS, analizando el diseño, operación y evaluación de las intervenciones, para proponer un modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades.	Explorar el potencial de complementariedad en el diseño, operación y evaluación de los programas sociales del MIDIS.	Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en el diseño de la "Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS)" y sus instrumentos.	Identificación de los resultados, intervenciones, mecanismos y procesos operativos diseñados para ser ejecutados complementariamente por dos o más programas sociales del MIDIS.	Número de resultados inmediatos plasmados en la PNDIS que se plantea generar por la intervención complementaria de dos o más programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (ENDIS), aprobada mediante D.S. N° 008-2013-MIDIS, ascendida a nivel de PNDIS a través de D.S. N° 003-2016-MIDIS.	Revisión documental.
				Número de intervenciones identificadas en los Lineamientos "Primero la Infancia" que pueden ser ejecutadas complementariamente por dos o más programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano, denominados "Primero la Infancia" (D.S. N° 010-2016-MIDIS).	Revisión documental.

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
				Número de intervenciones identificadas en los Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada para el “Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia” y la “Inclusión Económica” que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Proyectos de Lineamientos de Gestión Articulada de los demás ejes de la PNDIS.	Revisión documental.
				Número de intervenciones identificadas en la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad que pueden ser ejecutadas complementariamente por programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad para la Amazonía (D.S. N° 003-2016-MIDIS).	Revisión documental.

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
				Número de menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de diseño de cada programa social adscrito al Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales o concretos.	Programas sociales del MIDIS.	Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (PP), de cada PP del MIDIS u otros documentos de diseño, según corresponda.	Revisión documental.
				Número de criterios de focalización de los programas sociales del MIDIS con coincidencias en los grupos etarios a intervenir.	Programas sociales del MIDIS.	Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (PP), de cada PP del MIDIS u otros documentos de diseño, según corresponda.	Revisión documental
				Número de criterios de focalización de los programas sociales del MIDIS que contemplen el ser usuario de otros programas sociales adscritos al MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (PP), de cada PP del MIDIS u otros documentos de diseño, según corresponda.	Revisión documental

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
				Número de coincidencias en niveles de objetivos de resultado específico y resultado final de matrices de marco lógico de programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Contenidos mínimos de un Programa Presupuestal (PP), de cada PP del MIDIS u otros documentos de diseño, según corresponda.	Revisión documental
		Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la operación de sus intervenciones.	Identificación de intervenciones y procesos operativos que se ejecutan o ejecutaron	Número de distritos en los cuales intervienen al menos dos programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS.	Construido a partir de reporte de información de la plataforma InfoMIDIS.	Revisión documental.
			complementaria mente por dos o más programas sociales del MIDIS.	Número de pilotos de intervención articulada	Programas sociales del MIDIS y “Dirección General de	Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.	Entrevista semiestructurada.
				ejecutados entre programas sociales del MIDIS.	Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.	Informe final del proyecto piloto de articulación económica en Vinchos y Chuschi - Ayacucho.	Revisión documental.

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
				Ahorro en soles proyectado, generado por la fusión de la administración de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS y “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales”.	Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.	Revisión documental.
		Potenciales espacios de complementariedad entre los programas sociales del MIDIS, identificados en la evaluación de sus intervenciones.	Identificación de evidencias y hallazgos en las evaluaciones de impacto de cada programa social del MIDIS que vinculen sus resultados a otros programas sociales o entidades	Número de menciones a otros programas sociales del MIDIS en los instrumentos de evaluación de cada programa social del Ministerio, que denotan espacios de complementariedad potenciales y concretos.	Programas sociales del MIDIS.	Evaluaciones y estudios de los programas sociales del MIDIS, publicados en el Portal “Evidencia MIDIS”.	Revisión documental.

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
	Analizar los elementos en el diseño y la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	Elementos en el diseño de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	Es necesario constatar la incipiente normativa en materia de articulación en el diseño de los programas sociales del MIDIS, que obstaculiza la complementariedad entre un programa y otro.	Número de documentos normativos en los cuales se propone formalizar la complementariedad o articulación entre programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS y "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".	Proyecto de directiva que regula la gestión coordinada y articulada del proyecto Haku Wiñay del Programa FONCODES con los programas sociales JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO, para la inclusión productiva.	Entrevista semiestructurada.
De igual modo, se requiere constatar el precario diseño de mecanismos de egreso o graduación de			Número de documentos normativos que regulan el egreso o graduación que contemplen el transitar a ser usuario de otros programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS y "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".	Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.	Entrevista semiestructurada.	
					Estrategia de egreso aprobada mediante Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS.	Revisión documental.	

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
			usuarios de tales programas.				
		Elementos en la operación de los programas sociales del MIDIS, que obstaculizan la complementariedad entre un programa y otro.	Se requiere información respecto a aquellas formas en las cuales los programas sociales del MIDIS han ejecutado los mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones y han aplicado pilotos de egreso o graduación.	Número de mecanismos de coordinación operativa de las intervenciones entre programas sociales del MIDIS propiciadas o no por la "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".	Programas sociales del MIDIS y "Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales".	Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.	Entrevista semiestructurada.
				Número de pilotos de egreso o graduación de usuarios de los programas sociales del MIDIS.	Programas sociales del MIDIS y "Dirección General de Articulación y Coordinación de las	Funcionarios o especialistas de los programas sociales del MIDIS o de la sede central.	Entrevista semiestructurada.

Objetivo general	Objetivo específico	Variable	Definición de la variable	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente	Técnica
					Prestaciones Sociales”.		
	Proponer lineamientos para el diseño de un modelo de transiciones entre intervenciones de los programas sociales del MIDIS ¹ .	-	-	-	-	-	-

Elaboración propia.

¹ Este objetivo específico posee un carácter propositivo; por tanto, es dependiente de los resultados y, en consecuencia, no identifica variables de estudio.

Anexo N° 2
Instrumentos de recojo de información

Formato de entrevista semiestructurada a Directora Ejecutiva del Programa PROGRESA, que fusiona al Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres (JUNTOS), Programa Nacional de Asistencia Solidaria (PENSIÓN 65) y Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza (CONTIGO).

Introducción de entrevista

Buenos días Sr./Sra. (nombre de la persona). Mi nombre es Katherine Pérez Ruibal Uscamaita y me encuentro realizando una investigación para optar el grado académico de Magíster en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Muchas gracias por recibirme y haber accedido a participar en esta entrevista.

El objetivo de la investigación en mención es identificar las complementariedades entre los programas sociales adscritos al MIDIS, analizando el diseño, operación y evaluación de las intervenciones, para proponer un modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades.

Quisiera también hacer de su conocimiento que esta entrevista es confidencial y que usted ha sido seleccionada, toda vez que considero que su *expertise* será de gran valor para la investigación. Es muy importante que responda con mucha sinceridad, dado que sus respuestas enriquecerán de sobremanera el documento.

¿Tiene usted alguna consulta? Sí/ No ¿Podemos iniciar la entrevista? Sí/ No

1. En el marco de la identificación de la población potencial y objetivo, y de los productos potenciales (entregables) que el MIDIS podría atender y proveer, respectivamente, elementos que constituyen la base para definir una “cadena de valor”, según se aprecia en su propuesta *to be* de los procesos misionales del Ministerio, ¿cómo se puede plantear una intervención articulada o integrada de los siete programas sociales adscritos al MIDIS, según lo que denominó “Plataforma de Acción Social y Productiva”?

2. Según la ENDIS, actualmente PNDIS vigente, las intervenciones que se realicen en alguna etapa del ciclo de vida influirán directamente sobre las posteriores, lo que significa que el bienestar es acumulativo y que el beneficio máximo para un grupo de edad es resultado de intervenciones en grupos de edad más temprana; por lo tanto, ¿cómo se puede empezar a esbozar un modelo de transiciones entre las intervenciones de los siete programas sociales adscritos al MIDIS que cubren paulatinamente dichos estadios de vida?

3. ¿El objetivo de la articulación de los programas sociales adscritos al MIDIS sería lograr sinergias y complementariedades, además de eficiencias, o un fin más elevado de potenciar los efectos de las intervenciones, por lo que se podría pensar en un único paquete de los siete programas para la población pobre y vulnerable (o relación de distritos en los que se implemente este paquete como 880 distritos CRECER) a la cual se necesita más urgentemente sacar de esa situación?

4. En específico, los siguientes programas atienden a:

JUNTOS	Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años.
CUNA MÁS	Niños menores de 3 años.
QALI WARMA	Niños a partir de 3 años en el nivel inicial y primaria, y escolares en el nivel secundario de la Amazonía.
FONCODES	Jóvenes de adultos de 18 a 64 años.
PENSIÓN 65	Adultos mayores de 65 años a más.
PAÍS	Todas las edades
CONTIGO	Todas las edades

Si todos los estadios de vida son cubiertos por las mencionadas intervenciones, ¿qué iniciativas de articulación existe actualmente entre las siguientes?

- JUNTOS - CUNA MÁS: ¿Cruce de usuarios 600 aproximadamente?
- JUNTOS - QALI WARMA.
- JUNTOS - FONCODES: ¿Criterio de focalización de Haku Wiñay aún consiste en ser hogar JUNTOS?
- JUNTOS - PENSIÓN 65.
- JUNTOS - PAÍS.
- JUNTOS - CONTIGO.

- PENSIÓN 65 - CUNA MÁS.
- PENSIÓN 65 - QALI WARMA.
- PENSIÓN 65 - FONCODES.
- PENSIÓN 65 - PAÍS.
- PENSIÓN 65 - CONTIGO.

- CONTIGO - CUNA MÁS.
- CONTIGO - QALI WARMA.
- CONTIGO - FONCODES.
- CONTIGO - PAÍS.

5. ¿Cuáles podrían ser otras potenciales iniciativas de complementariedad entre tales programas?

- JUNTOS - CUNA MÁS.
- JUNTOS - QALI WARMA.
- JUNTOS - FONCODES.
- JUNTOS - PENSIÓN 65.
- JUNTOS - PAÍS.
- JUNTOS - CONTIGO.

- PENSIÓN 65 - CUNA MÁS.
- PENSIÓN 65 - QALI WARMA.
- PENSIÓN 65 - FONCODES.
- PENSIÓN 65 - PAÍS.
- PENSIÓN 65 - CONTIGO.

- CONTIGO - CUNA MÁS.

- CONTIGO - QALI WARMA.
 - CONTIGO - FONCODES.
 - CONTIGO - PAÍS.
-
- QALI WARMA - FONCODES: Pequeños productores de Haku Wiñay convertidos en proveedores de QALI WARMA.
 - FONCODES - CUNA MÁS: Construcción de CIAIs vía núcleo ejecutor.
 - FONCODES - PCA Comedores Populares.
 - QALI WARMA - PCA Comedores Populares.
-
- Pagos de JUNTOS y PENSIÓN 65 en Tambos, según se evidenció como necesidad de la población en el estudio de percepción del Programa PAÍS.
6. ¿Qué lecciones se puede extraer de la experiencia en la implementación de PROGRESA que fusiona la plataforma administrativa de JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO?
7. ¿Cuáles podrían ser otras potenciales iniciativas de complementariedad para transiciones con programas o servicios fuera del MIDIS?
- PENSIÓN con Saberes Productivos y MINEDU.
8. Retomando nuevamente la propuesta *to be* de los procesos misionales del MIDIS, se señaló que podría potenciarse el uso de los Tambos, o generalizando de las plataformas habilitadas por el Programa País, como centro de operaciones del MIDIS en el territorio, ¿cuál sería el mecanismo para su implementación y cuánto tiempo se estima que tomaría?
9. ¿La “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” viene liderando el aprovechamiento de tales complementariedades?
10. ¿Existe Convenios de Gestión suscritos por el programa o programas a su cargo con programas dentro y fuera del MIDIS que engranen intervenciones y posibiliten las transiciones?

11. ¿Conoce experiencias de egreso o graduación de beneficiarios exitosas en América Latina?
12. ¿Se ha implementado los alcances de la Resolución Ministerial N° 224-2012-MIDIS, referente al diseño e implementación de la estrategia de egreso para los programas sociales adscritos al MIDIS?
13. ¿Los criterios de egreso o graduación (de salida) del programa contemplan el transitar a ser usuario de otros programas sociales adscritos al MIDIS?
14. ¿Han existidos pilotos de egreso del programa? ¿Cuáles han sido los resultados?
15. ¿Existe un número máximo de años que el usuario puede permanecer en el programa? ¿O es este indefinido?
16. Respecto al periodo de vigencia de la clasificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ¿qué hace el programa después para garantizar la trazabilidad en la atención del usuario egresado por otros programas de segunda generación?
17. ¿Cuentan con información del SISFOH sobre la cobertura simultánea de los mismos usuarios por parte de 2 a más programas?



Formato de entrevista semiestructurada a funcionarios y especialistas de la Sede Central y programas sociales adscritos al MIDIS

Introducción de entrevista

Buenos días Sr./Sra. (nombre de la persona). Mi nombre es Katherine Pérez Ruibal Uscamaita y me encuentro realizando una investigación para optar el grado académico de Magíster en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Muchas gracias por recibirme y haber accedido a participar en esta entrevista.

El objetivo de la investigación en mención es identificar las complementariedades entre los programas sociales adscritos al MIDIS, analizando el diseño, operación y evaluación de las intervenciones, para proponer un modelo de transiciones que conduzca a aprovechar y potenciar tales complementariedades.

Quisiera también hacer de su conocimiento que esta entrevista es confidencial y que usted ha sido seleccionada, toda vez que considero que su *expertise* será de gran valor para la investigación. Es muy importante que responda con mucha sinceridad, dado que sus respuestas enriquecerán de sobremanera el documento.

¿Tiene usted alguna consulta? Sí/ No ¿Podemos iniciar la entrevista? Sí/ No

1. Los siguientes programas atienden a:

JUNTOS	Gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años.
CUNA MÁS	Niños menores de 3 años.
QALI WARMA	Niños a partir de 3 años en el nivel inicial y primaria, y escolares en el nivel secundario de la Amazonía.
FONCODES	Jóvenes de adultos de 18 a 64 años.
PENSIÓN 65	Adultos mayores de 65 años a más.
PAÍS	Todas las edades
CONTIGO	Todas las edades

Si todos los estadios de vida son cubiertos por las mencionadas intervenciones, ¿qué iniciativas de articulación existe actualmente entre las siguientes?

- JUNTOS - CUNA MÁS: ¿Cruce de usuarios 600 aproximadamente?
- JUNTOS - QALI WARMA.
- JUNTOS - FONCODES: ¿Criterio de focalización de Haku Wiñay aún consiste en ser hogar JUNTOS?
- JUNTOS - PENSIÓN 65.
- JUNTOS - PAÍS.
- JUNTOS - CONTIGO.

- PENSIÓN 65 - CUNA MÁS.
- PENSIÓN 65 - QALI WARMA.
- PENSIÓN 65 - FONCODES.
- PENSIÓN 65 - PAÍS.
- PENSIÓN 65 - CONTIGO.

- CONTIGO - CUNA MÁS.
- CONTIGO - QALI WARMA.
- CONTIGO - FONCODES.
- CONTIGO - PAÍS.

2. ¿Cuáles podrían ser otras potenciales iniciativas de complementariedad entre tales programas?

- JUNTOS - CUNA MÁS.
- JUNTOS - QALI WARMA.
- JUNTOS - FONCODES.
- JUNTOS - PENSIÓN 65.
- JUNTOS - PAÍS.
- JUNTOS - CONTIGO.

- PENSIÓN 65 - CUNA MÁS.
- PENSIÓN 65 - QALI WARMA.
- PENSIÓN 65 - FONCODES.
- PENSIÓN 65 - PAÍS.

- PENSIÓN 65 - CONTIGO.

 - CONTIGO - CUNA MÁS.
 - CONTIGO - QALI WARMA.
 - CONTIGO - FONCODES.
 - CONTIGO - PAÍS.

 - QALI WARMA - FONCODES: Pequeños productores de Haku Wiñay convertidos en proveedores de QALI WARMA.
 - FONCODES - CUNA MÁS: Construcción de CIAIs vía núcleo ejecutor.
 - FONCODES - PCA Comedores Populares.
 - QALI WARMA - PCA Comedores Populares.

 - Pagos de JUNTOS y PENSIÓN 65 en Tambos, según se evidenció como necesidad de la población en el estudio de percepción del Programa PAÍS.
3. ¿Cuáles podrían ser otras potenciales iniciativas de complementariedad para transiciones con programas o servicios fuera del MIDIS?
- PENSIÓN con Saberes Productivos y MINEDU.
4. ¿Podría potenciarse el uso de los Tambos, o generalizando de las plataformas habilitadas por el Programa País, como centro de operaciones del MIDIS en el territorio? ¿cuál sería el mecanismo para su implementación y cuánto tiempo se estima que tomaría?
5. ¿Qué lecciones se puede extraer de la experiencia en la implementación de PROGRESA que fusiona la plataforma administrativa de JUNTOS, PENSIÓN 65 y CONTIGO?
6. ¿Existen convenios suscritos entre los programas sociales adscritos al MIDIS que eslabonan procesos misionales para fines de transferencia de usuarios entre los mismos?

7. ¿La “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” planifica la articulación de intervenciones entre los programas sociales adscritos al MIDIS?
8. ¿Qué mecanismos de coordinación operativa utiliza la “Dirección General de Articulación y Coordinación de las Prestaciones Sociales” para aprovechar las complementariedades entre programas sociales adscritos al MIDIS?
9. ¿Existe pilotos de intervención articulada que se han ejecutado entre programas sociales adscritos al MIDIS?
10. ¿Conoce experiencias de egreso o graduación de beneficiarios exitosas en América Latina?
11. ¿Se ha implementado los alcances de la Resolución Ministerial N° 224-2012-MIDIS, referente al diseño e implementación de la estrategia de egreso para los programas sociales adscritos al MIDIS? ¿Existen otros instrumentos que regulan el egreso de usuarios de tales programas?
12. ¿Los criterios de egreso o graduación (de salida) del programa contemplan el transitar a ser usuario de otros programas sociales adscritos al MIDIS? (cómo aquellos denominados de segunda generación, productivos o de empleo temporal).
13. ¿Han existidos pilotos de egreso de los programas sociales adscritos al MIDIS? ¿Cuáles han sido los resultados? (Ejemplo: Programa JUNTOS)
14. ¿Existe un número máximo de años que el usuario puede permanecer en el programa? ¿O es este indefinido?
15. Respecto al periodo de vigencia de la clasificación socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), ¿qué hacen los programas sociales adscritos al MIDIS para garantizar la sostenibilidad del resultado alcanzado en los usuarios egresados?
16. ¿Cuentan con información del SISFOH sobre la cobertura simultánea de los mismos usuarios por parte de 2 a más programas?
17. En el marco de la identificación de la población potencial y objetivo, y de los productos potenciales (entregables) que el MIDIS podría atender y proveer, respectivamente, elementos que constituyen la base para definir una “cadena de valor”, ¿cómo se puede plantear una intervención articulada o integrada de los siete programas sociales adscritos al MIDIS?

18. Según la PNDIS vigente, las intervenciones que se realicen en alguna etapa del ciclo de vida influirán directamente sobre las posteriores, lo que significa que el bienestar es acumulativo y que el beneficio máximo para un grupo de edad es resultado de intervenciones en grupos de edad más temprana; por lo tanto, ¿cómo se puede empezar a esbozar un modelo de transiciones entre las intervenciones de los siete programas sociales adscritos al MIDIS que cubren paulatinamente dichos estadios de vida?

19. ¿El objetivo de la articulación de los programas sociales adscritos al MIDIS sería lograr sinergias y complementariedades, además de eficiencias, o un fin más elevado de potenciar los efectos de las intervenciones, por lo que se podría pensar en un único paquete de los siete programas para la población pobre y vulnerable (o relación de distritos en los que se implemente este paquete como 880 distritos CRECER) a la cual se necesita más urgentemente sacar de esa situación?



