

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**El uso de la información de las EDEPs para la implementación de  
acciones de mejora en entidades públicas. Casos: Cuna Más y Haku  
Wiñay**

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

CASTRO ALVAREZ, Gabriela del Rocio  
CENTENO CALDERON, Pablo Ricardo  
MACEDO ORIHUELA, Wendy Jimena

Asesorados por: Mgtr. Juan Carlos Rivero Isla

Lima, noviembre del 2021

La tesis

**El uso de la información de las EDEPs para la implementación de acciones de mejora en entidades públicas. Casos: Cuna Más y Haku Wiñay**

ha sido aprobada por:

---

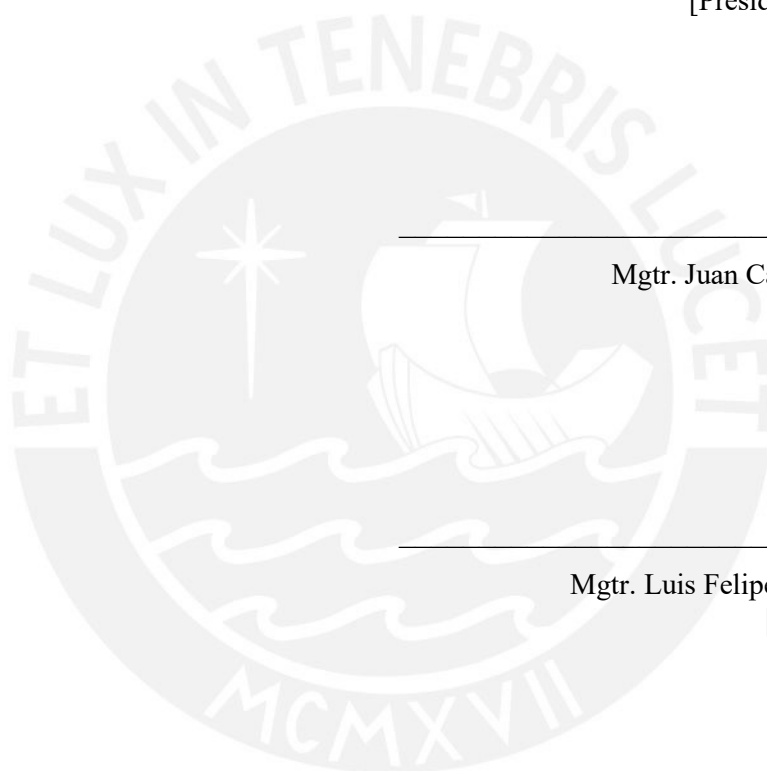
Mgr. Guiselle Marlene Romero Lora  
[Presidente del Jurado]

---

Mgr. Juan Carlos Rivero Isla  
[Asesor Jurado]

---

Mgr. Luis Felipe Soltau Salcedo  
[Tercer jurado]



Gracias a Dios por estar conmigo y no soltarme. También a mis padres José y Esther por su apoyo incondicional en cada decisión y a mi Sophie por ser eterna y acompañarme de inicio a fin. Por último, gracias a los amigos que me motivaron a seguir y, sobre todo, a mis compañeros de tesis pues nunca faltaron las risas y las ganas de superarnos.

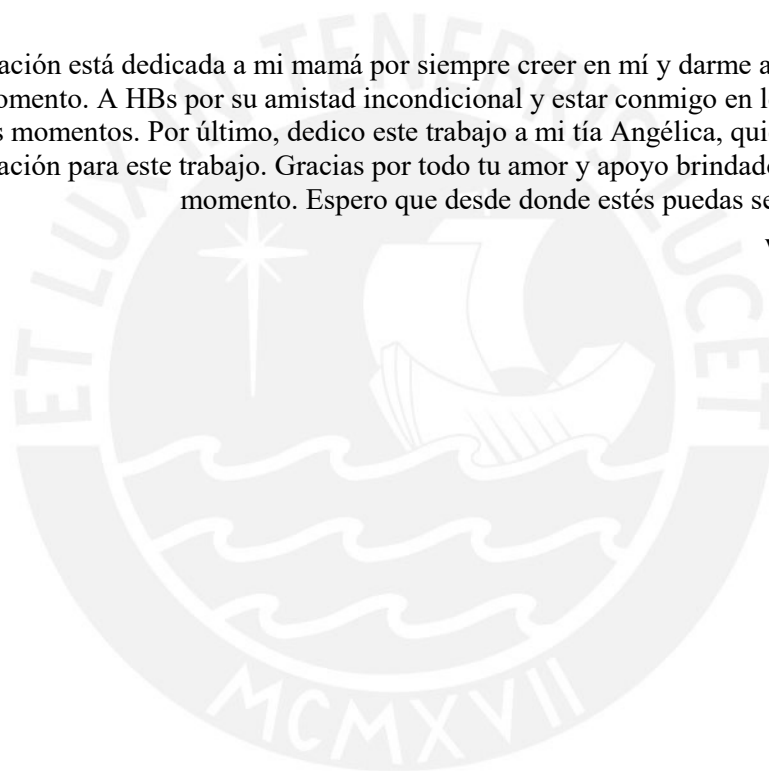
**Gabriela Castro**

Agradezco a Hammy, mi mamá, mi hermano y mi abuela quienes fueron mi soporte emocional durante este proceso. También a TdI, quienes estuvieron para mí en las buenas y en las malas. Además, gracias a los que ya no están, pero supieron apoyarme en su momento y me permitieron llegar a donde estoy. Finalmente, gracias a mis compañeras por acompañarme durante este camino, en los buenos y los duros momentos que hemos atravesado.

**Pablo Centeno**

Esta investigación está dedicada a mi mamá por siempre creer en mí y darme apoyo emocional en todo momento. A HBs por su amistad incondicional y estar conmigo en los buenos y más duros momentos. Por último, dedico este trabajo a mi tía Angélica, quien fue mi mayor motivación para este trabajo. Gracias por todo tu amor y apoyo brindado hasta el último momento. Espero que desde donde estés puedas sentirte orgullosa.

**Wendy Macedo**



En primer lugar, gracias al profesor Juan Carlos Rivero por su apoyo durante todos estos meses, así como a la profesora Mayen Ugarte por su guía al comenzar este camino. En segundo lugar, agradecemos a los profesores y servidores públicos que nos brindaron su valioso tiempo para apoyar nuestra investigación. Finalmente, agradecemos a HBs, nuestros amigos incondicionales que nos acompañan desde que empezamos esta aventura y que comprenden nuestro esfuerzo para llegar hasta el final.



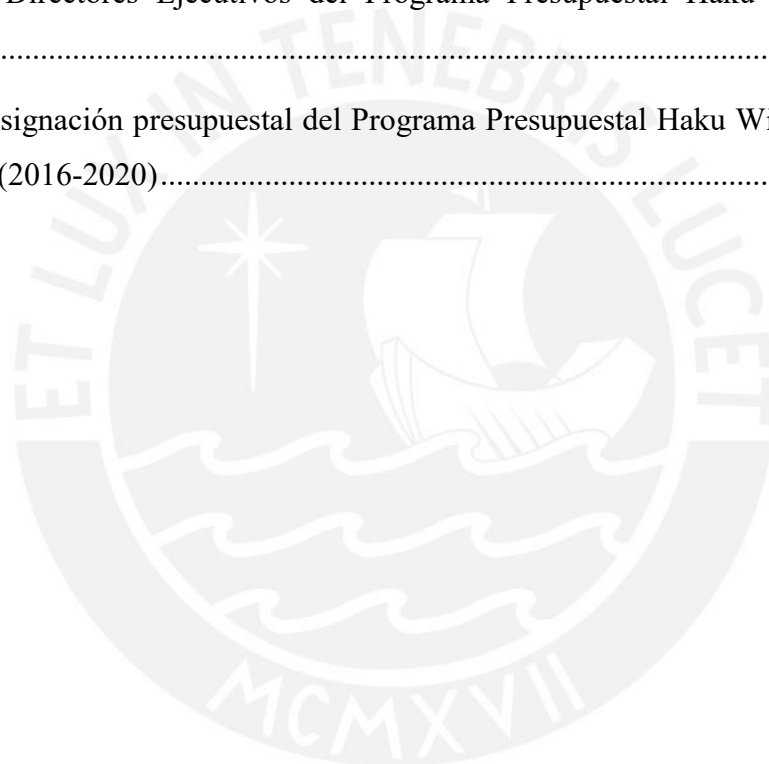
## ÍNDICE DE CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN.....  | 1  |
| CAPITULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....                           | 3  |
| 1. Planteamiento del problema .....  | 3  |
| 2. Objetivos de la investigación.....  | 5  |
| 2.1. Objetivo Principal .....  | 6  |
| 2.2. Objetivos específicos .....   | 6  |
| 3. Justificación.....  | 6  |
| CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO .....  | 8  |
| 1. Antecedentes.....   | 8  |
| 1.1. Nueva Gestión Pública (NGP).....  | 8  |
| 1.2. Presupuesto por Resultados (PpR).....                                   | 9  |
| 1.3. Retos y consideraciones en el PpR .....                                 | 11 |
| 1.4. Componentes del PpR.....  | 12 |
| 2. Evaluación de desempeño .....   | 14 |
| 2.1. Componentes de una adecuada evaluación.....                             | 16 |
| 3. Uso de la información de desempeño.....                                   | 18 |
| 3.1. Modelos teóricos.....   | 18 |
| 3.2. Factores que intervienen en el uso de la información de desempeño ..... | 20 |
| CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL.....  | 26 |
| 1. El Presupuesto por Resultados en el Perú .....                            | 26 |
| 1.1. Antecedentes.....   | 26 |
| 1.2. Implementación del PpR en el Perú.....                                  | 29 |
| 1.3. Instrumentos.....   | 30 |
| 2. Sistema de Evaluación del gasto público en el Perú .....                  | 32 |

|                                      |  |    |
|--------------------------------------|--|----|
| 2.1.                                 | Instrumentos del Sistema de Evaluación Peruano .....   | 32 |
| 2.2.                                 | Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal .....  | 33 |
| 3.                                   | El sector Desarrollo e Inclusión Social.....   | 36 |
| 3.1.                                 | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social .....  | 37 |
| 3.2.                                 | Programa Nacional Cuna Más .....   | 39 |
| 3.3.                                 | FONCODES – Haku Wiñay .....  | 48 |
| CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO ..... |  | 57 |
| 1.                                   | Alcance de la investigación .....  | 57 |
| 2.                                   | Diseño metodológico de investigación.....  | 58 |
| 2.1.                                 | Estrategia de investigación .....  | 58 |
| 2.2.                                 | Horizonte temporal .....   | 59 |
| 2.3.                                 | Enfoque de la investigación.....   | 59 |
| 3.                                   | Población y muestra .....  | 60 |
| 3.1.                                 | Grupo de expertos .....  | 63 |
| 3.2.                                 | Servidores públicos vinculados al proceso de evaluación de las intervenciones<br>seleccionadas ..... | 63 |
| 4.                                   | Herramientas de recojo de información.....   | 65 |
| 4.1.                                 | Revisión bibliográfica.....  | 65 |
| 4.2.                                 | Entrevistas semiestructuradas .....  | 66 |
| 5.                                   | Métodos de análisis de información .....   | 67 |
| 5.1.                                 | Método Delphi .....  | 67 |
| 5.2.                                 | Método de codificación .....   | 69 |
| 6.                                   | Operacionalización de variables de estudio.....  | 69 |
| 7.                                   | Limitaciones .....   | 71 |
| 7.1.                                 | Acceso a la información .....  | 71 |

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 7.2.  | Ausencia de investigaciones previas.....         | 72  |
| 7.3.  | Confiabilidad de la data obtenida .....          | 72  |
| CAPÍTULO 5: HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN .....                                 |  | 73  |
| 1.  | Características del instrumento.....             | 73  |
| 1.1.  | Relevancia.....                                  | 73  |
| 1.2.  | Fácil de comprender.....                         | 76  |
| 1.3.  | Oportunidad .....                                | 79  |
| 2.  | Características individuales .....               | 81  |
| 2.1.  | Incentivos de desempeño .....                    | 81  |
| 3.  | Características organizacionales.....            | 84  |
| 3.1.  | Clima organizacional de la entidad evaluada..... | 84  |
| 3.2.  | Cultura organizacional.....                      | 88  |
| 3.3.  | Flujo de información.....                        | 92  |
| 4.  | Características políticas .....                  | 94  |
| 4.1.  | Relación de autoridad .....                      | 95  |
| 4.2.  | Rotación de personal .....                       | 100 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....  |  | 103 |
| 1.  | Conclusiones.....                                | 103 |
| 1.1.  | Sobre el proceso de investigación.....           | 103 |
| 1.2.  | Sobre el análisis de la información .....        | 103 |
| 2.  | Recomendaciones .....                            | 105 |
| 2.1.  | Sobre el tema de investigación .....             | 106 |
| REFERENCIAS .....   |  | 109 |
| ANEXO A: Guía de entrevista – Participante MIDIS/Programas Presupuestales ..... |  | 116 |
| ANEXO B: Guía de entrevista/ Participante MEF .....                             |  | 118 |

|   |     |
|---|-----|
| ANEXO C: Guía de entrevista – Método Delphi .....   | 120 |
| ANEXO D: Organigrama del Programa Presupuestal Cuna Más .....   | 121 |
| ANEXO E: Directores Ejecutivos del Programa Presupuestal Cuna Más (2012-actualidad) .....                       | 122 |
| ANEXO F: Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Cuna Más, en total y por usuario (2016-2020) .....   | 123 |
| ANEXO G: Organigrama del Programa Presupuestal Haku Wiñay .....   | 124 |
| ANEXO H: Directores Ejecutivos del Programa Presupuestal Haku Wiñay (2014-actualidad) .....                     | 125 |
| ANEXO I: Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Haku Wiñay, en total y por proyecto (2016-2020)..... | 126 |





## LISTA DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1: Definiciones del Presupuesto por Resultados .....                       | 10 |
| Tabla 2: Etapas del proceso de evaluación.....                                   | 35 |
| Tabla 3: Evaluaciones internas del MIDIS (2014-2019).....                        | 38 |
| Tabla 4: Etapas del proceso de gestión de la información en Cuna Más .....       | 42 |
| Tabla 5: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Cuna Más .....                 | 45 |
| Tabla 6: Avances en la implementación de recomendaciones en Cuna Más .....       | 47 |
| Tabla 7: Etapas del proceso de gestión de la información en Haku Wiñay .....     | 50 |
| Tabla 8: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Haku Wiñay .....               | 54 |
| Tabla 9: Avances en la implementación de recomendaciones en Haku Wiñay .....     | 55 |
| Tabla 10: Tipos de alcance de investigación y sus objetivos .....                | 57 |
| Tabla 11: Diferencias entre los distintos tipos de alcance de investigación..... | 58 |
| Tabla 12: Criterios y filtración de programas presupuestales .....               | 61 |
| Tabla 13: Información de entrevistados en el grupo de expertos.....              | 63 |
| Tabla 14: Lista de entrevistados del trabajo de campo .....                      | 65 |
| Tabla 15: Operacionalización de las variables de estudio.....                    | 70 |
| Tabla 16: Lista de sub variables, definiciones y factores.....                   | 71 |

## LISTA DE FIGURAS

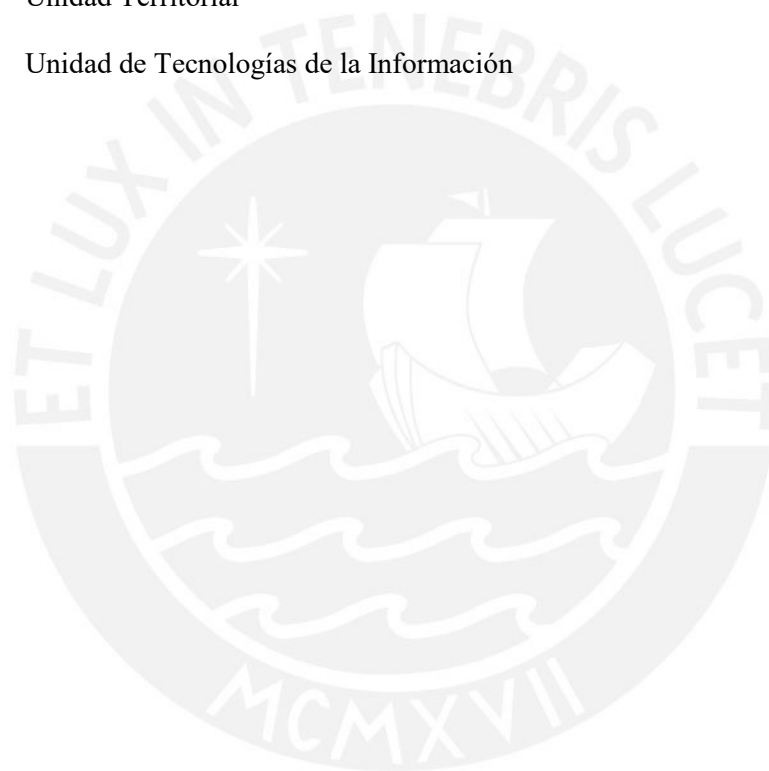
|   |    |
|---|----|
| Figura 1: Elementos del Presupuesto por Resultados.....                             | 13 |
| Figura 2: Participación de los actores en cada etapa del proceso de evaluación..... | 36 |
| Figura 3: Programas sociales del MIDIS.....   | 37 |
| Figura 4: Fases del método Delphi Fuente: Reguant y Torrado (2016).....             | 68 |



## LISTA DE ABREVIATURAS

|          |  |
|----------|--|
| BID      | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| CAR      | Contrato de Administración por Resultados                                    |
| DCGP     | Dirección de Calidad del Gasto Público                                       |
| DENP     | Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias                             |
| DGPP     | Dirección General de Presupuesto Público                                     |
| DGSE     | Dirección General de Seguimiento y Evaluación                                |
| DNPP     | Dirección Nacional de Presupuesto Público                                    |
| EDEP     | Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal                                |
| EI       | Evaluación de Impacto  |
| ENAPRES  | Encuesta Nacional de Programas Presupuestales                                |
| EP       | Evaluación de Procesos   |
| EPN      | Evaluación de Políticas Nacionales   |
| ERD      | Evaluación Rápida de Diseño  |
| FONAFE   | Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado |
| FONCODES | Fondo de Cooperación para el Desarrollo                                      |
| GpR      | Gestión por Resultados   |
| INEI     | Instituto Nacional de Estadística e Informática                              |
| MEF      | Ministerio de Economía y Finanzas  |
| MIDIS    | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social                                  |
| NGP      | Nueva Gestión Pública  |
| OECD     | Organization for Economic Cooperation and Development                        |
| PCM      | Presidencia del Consejo de Ministros   |
| PEI      | Plan Estratégico Institucional   |
| PNCM     | Programa Nacional Cuna Más   |
| POI      | Plan Operativo Institucional   |

|      |   |
|------|---|
| PP   | Programa Presupuestal                               |
| PpR  | Presupuesto por Resultados                          |
| SAF  | Servicio de Acompañamiento Familiar                 |
| SCD  | Servicio de Cuidado Diurno                          |
| SyE  | Seguimiento y Evaluación                            |
| UOAI | Unidad Operativa de Atención Integral               |
| UPPM | Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización |
| UT   | Unidad Territorial                                  |
| UTI  | Unidad de Tecnologías de la Información             |



## RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación dentro del sector público ha permitido poder cumplir con las exigencias de grupos de interés tanto internos como externos que demandan información de desempeño. De esta manera, estos sistemas “ofrecen un medio más adecuado para aprender de la experiencia, mejorar la prestación de servicios, planificar y asignar los recursos y demostrar los resultados (...)” (Banco Mundial, 2004, p. 5). Aparte de los diferentes usos que pueden darse con la información de desempeño, es importante tomar en cuenta aquellas pre condiciones que juegan un rol determinante para que la información pueda ser utilizada.

La presente investigación tiene como propósito describir los factores que influyen en el uso de información de desempeño generadas por las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) aplicadas en los programas presupuestales Haku Wiñay y Cuna Más, específicamente en el proceso de toma de decisiones para la mejora de la entidad evaluada. Es así que el diseño metodológico plantea un enfoque cualitativo empleando el caso múltiple como estrategia de investigación, con el fin de encontrar características similares provenientes de ambos casos de estudio, considerando también que son programas presupuestales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). La recolección de información se realizó mediante la revisión bibliográfica y la realización de catorce entrevistas semi estructuradas a servidores públicos vinculados al proceso de evaluación. Luego se aplicó la codificación de los datos recogidos para analizar la información y poder presentar los hallazgos de la investigación, de acuerdo a cada unidad de análisis del estudio.

Como parte final del proceso, la investigación concluye que la información generada por las EDEPs ha sido utilizada por las entidades en mención, y que existen factores del tipo organizacional, político, individual y propios del instrumento de evaluación que influyen en este proceso de adopción de las recomendaciones de la evaluación. Esta información da pase al cierre del trabajo, en el que se presentan tanto las conclusiones del mismo, como recomendaciones para las entidades públicas involucradas en el proceso de evaluación, con el fin de evidenciar las pre condiciones con las que se contaba en los casos de estudio y qué acciones pueden tomar para propiciar el uso de la información de desempeño con la que cuentan.

## INTRODUCCIÓN

Los nuevos paradigmas de gestión pública introducen cada vez más conceptos innovadores y orientados a la rendición de cuentas, la mejora continua en las entidades y las intervenciones del sector público. Esto inevitablemente resulta en un incremento, tanto en cantidad como en calidad, de evaluaciones orientadas no solo a definir qué tan exitosa es una intervención, sino a brindar puntos de mejora a las mismas para identificar problemas durante la provisión de los bienes o servicios que estas intervenciones públicas pueden brindar. Sin embargo, es importante reconocer que no es suficiente con realizar evaluaciones y emitir resultados, si es que esta información no será tomada en cuenta al momento de tomar decisiones para el futuro. Es por este motivo que es importante realizar estudios que se enfoquen también en los momentos posteriores a la finalización de los procesos de evaluación, para poder entender qué permite que la información obtenida sea utilizada en las entidades evaluadas.

En el primer capítulo del presente trabajo se detalla el planteamiento del problema, en el que se explica la interrogante vinculada a los factores que permiten o dificultan el uso de la información producto de las evaluaciones de desempeño, así como el vacío que existe con respecto a literatura vinculada a los factores que influyen en que esta información sea o no utilizada por los servidores públicos. Además, se mencionan las preguntas y los objetivos, tanto generales como específicos, que guían el trabajo de investigación. Finalmente, se procede a detallar la justificación de la investigación, destacando el aporte que el trabajo brinda tanto en el ámbito académico, como el social y organizacional.

En el segundo capítulo se construye el marco teórico que recoge la discusión académica que existe con respecto a los temas principales a tratar en la investigación. Por una parte, se desarrolla el concepto de Presupuesto por Resultados, así como los principales instrumentos de este enfoque presupuestal. Por otra parte, se explica en qué consiste una evaluación de desempeño en el ámbito público, así como sus principales características y objetivos. Como último punto se describen los factores que influyen en el uso o en la falta de uso de la información de desempeño, clasificados en dos categorías: factores internos y factores externos de la entidad evaluada.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco contextual que permite entender, en primer lugar, la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú; en segundo lugar, el sistema de evaluación en el presupuesto público del Perú; y finalmente, las características organizacionales de los actores públicos involucrados en el proceso de evaluación de los dos casos de estudio que se investigarán en el presente trabajo.

A continuación, en el cuarto capítulo, se presenta el marco metodológico que rige la investigación. Este apartado incluye, en primer lugar, el alcance y el diseño de la investigación, que a su vez contiene la estrategia, el enfoque y el horizonte temporal del presente trabajo. Posteriormente se presenta la técnica de muestreo y la muestra seleccionada para el estudio de caso múltiple, detallando los criterios a utilizar y la lista de personas que conforman la muestra de la investigación. Finalmente, se detalla la técnica de análisis de la información recogida en el trabajo de campo, la operacionalización de las variables de estudio y las limitaciones que presenta el trabajo de investigación.

El quinto capítulo se centra en presentar los hallazgos de la investigación, que son resultado de las técnicas de análisis aplicadas a la información recogida tanto en el trabajo de campo como en la revisión bibliográfica. Esta sistematización de los resultados del trabajo describe cómo se construyen los factores que influyen en el uso o la falta de uso de la información de desempeño y se organizan de acuerdo a la estructura presentada en la operacionalización de las variables de estudio.

Por último, en el sexto capítulo, se presentan las conclusiones del trabajo de investigación, incluyendo un análisis transversal a los factores identificados e incluyendo la información teórica descrita anteriormente, así como del análisis del contexto que se realizó. Además, se realizan una serie de recomendaciones que están vinculadas no solo al tema de investigación, sino también al sujeto y objeto de estudio, lo que puede ser utilizado como referencia para futuras investigaciones.

## CAPITULO 1: PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se detallan, en primer lugar, el planteamiento del problema; en segundo lugar, los objetivos de la investigación; y finalmente, la justificación de la misma.

### 1. Planteamiento del problema

La demanda por información de desempeño fue incrementando su importancia en el sector público, a raíz de los principios que plantea la Nueva Gestión Pública (NGP), como se detalla a continuación:

La creación de una administración eficiente y eficaz, es decir una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad (García, 2007 p. 44).

Una herramienta utilizada dentro de este paradigma es la llamada Presupuesto por Resultados, la cual materializa esta promoción de servicios de calidad a través del desarrollo de sistemas de control que brinden información de desempeño ya que estas permiten el acercamiento hacia el ciudadano de manera transparente, además de contribuir, a modo de retroalimentación, con mejoras y/o aprendizajes que impacten de manera positiva a las organizaciones públicas.

De acuerdo a Mackay (2006), “la utilización [de la información de desempeño] es la piedra de toque de ‘éxito’ del sistema de SyE [Seguimiento y Evaluación]” (p. 8). Con esta idea, el autor plantea que la generación y organización de la información de desempeño en entidades públicas no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para que los empleados públicos la puedan utilizar y apliquen acciones de mejora en las entidades. Pese a la importancia de esta parte final del proceso de evaluación, las publicaciones académicas relacionadas a la gestión del desempeño no se enfocan en estudiar qué factores permiten o impiden el uso de la información en una organización pública, sino que tienen un enfoque unidimensional con respecto a este uso (Hammerschmid, Van de Walle & Stimac, 2013) o se enfocan en otras partes del proceso de la gestión del desempeño.

Desde una perspectiva internacional, desde hace al menos 20 años existen investigaciones relacionadas al establecimiento de sistemas de información, a la generación de data o a los potenciales usos de la información recabada, mas no enfocadas en los factores que faciliten o impiden este uso. Además, cabe resaltar que estas investigaciones se centran en países desarrollados, ya que estos son los que presentan sistemas de evaluación y seguimiento sólidos y



con experiencia, dado el tiempo que vienen aplicando el enfoque de la gestión por resultados en sus sistemas de administración pública.

En el caso de Europa, Behn (2003), presenta una investigación que buscaba responder a la siguiente pregunta: ¿por qué los gerentes públicos deberían utilizar la información de desempeño? Para ello, presenta ocho propósitos por el cual los gerentes públicos deberían utilizar esta información, entre estos están la evaluación, controlar, presupuesto, motivación, entre otros propósitos más

Por otra parte, Pollitt (2006), a través de su artículo “Performance information for democracy” plantea la importancia que tiene el uso de la información para el debate democrático, en donde identifica como usuarios finales a los políticos y la ciudadanía. En este documento, Pollitt desarrolla la idea acerca de que el uso de la información de desempeño, más allá de que sea empleada a nivel de gestión, puede tener fines políticos. Este hallazgo permite el acercamiento a un factor externo que influye a que la información sea utilizada o no. En ambos estudios mencionados, se parte del supuesto de que la información se ha utilizado, sin embargo, no se explica el paso previo acerca de los factores que permiten que la información se utilice.

Finalmente, el estudio de Hammerschmid et al. (2013) sí reconoce la falta de investigaciones con respecto a un estudio multivariable relacionado al uso de información por parte de los empleados públicos, por lo que se realizó una investigación cuantitativa para identificar factores que influyan en el uso interno y externo de la información de desempeño. La investigación logró identificar los diferentes usos que le daban a la información de desempeño los países estudiados. Sin embargo, se realizó un estudio detallado que indicó qué o cuáles factores fueron los que determinaron el uso de la información, por lo cual, entre estos factores se encontraban los de nivel organizacional como tipo de organización, sector, tamaño de la entidad; y por otro lado a nivel individual en relación a las características socio demográficas de los gerentes públicos, género, edad, experiencia, entre otras. Finalmente, las conclusiones hacen referencia solo a los seis países europeos que fueron parte del proceso, aunque estos factores son de igual manera un punto de partida para futuras evaluaciones.

En el caso latinoamericano, existen también investigaciones previas con respecto a los sistemas de evaluación y desempeño, así como del uso de la información. Por una parte, Mackay (2006) explica el caso de Chile para explicar acerca de las capacidades de evaluación que deben desarrollarse en los países en desarrollo. Este autor identifica una “lista de enseñanzas a raíz de la creación de sistemas de seguimiento y evaluación” (Mackay, 2006, p. 5) y entre estas se encuentra que la clave del éxito es que se utilice la información, sin embargo, no llega ahondar en las características que permiten que la información de desempeño finalmente sea utilizada. Por

otra parte, Mauricio Olavarria (2012) también estudia el caso de Chile con respecto a la evaluación de los programas públicos. En esta determina que el uso de información en este sistema sí fue utilizada y, a través de entrevistas con servidores públicos, también concluye para qué fue utilizada y las consecuencias y/o dificultades que tuvieron que atravesar cada vez que se utilizó la información. Uno de esos usos fue para la discusión de presupuesto anual, el cual se establece en base a los resultados de los programas, sin embargo, una de las dificultades que tuvieron que atravesar es que estas decisiones que recaen en representantes políticos es que no necesariamente estos tenían las capacidades técnicas para comprender la información, y las decisiones, finalmente, se basaban en consideraciones políticas.

En el ámbito nacional, las investigaciones realizadas sobre el uso de información han estado centradas solo en las características de las evaluaciones, más no en otros factores que puedan influir en el uso de la información. De acuerdo con, Navarro, Zúñiga y Arenas (2018), determinan en su investigación que las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) aún tienen un limitado impacto, ya que “las recomendaciones atañen a mejorar las visiones y enfoques que subyacen a las políticas educativas, y no a mejorar aspectos operativos en concreto” (p. 142). La investigación se centra solo en las características del instrumento en donde la información generada no brinda recomendaciones útiles para la implementación y/o gestión de la intervención más no se llega a analizar otros factores que puedan afectar en el uso de evidencia en las políticas públicas.

Según todo lo presentado, se evidencia que no existe una investigación que analice los factores que influyen en el uso de información de desempeño en el ámbito peruano desde una perspectiva holística. Cabe reconocer que la literatura existente, especialmente la del ámbito internacional, recoge información relevante y que sirve como punto de partida para este tipo de investigaciones, pero está enfocada en un contexto político, social y cultural distinto, por lo que no podría ser aplicada directamente al escenario peruano. Por estos motivos, este trabajo de investigación tiene como fin analizar lo sucedido con respecto al uso de información de desempeño en las organizaciones públicas del Perú y aportar a la definición de los factores que influyen en el uso o falta de uso de la misma.

## **2. Objetivos de la investigación**

A continuación, se presenta el objetivo general de la investigación, así como los objetivos específicos de la misma.

## **2.1. Objetivo Principal**

Describir los factores que determinan el uso de información del desempeño a través de las EDEPs de Haku Wiñay y Cuna Más para la toma de decisiones que incidan en la mejora de dichas intervenciones.

## **2.2. Objetivos específicos**

- Explorar las bases teóricas de la administración pública y sistematizar las variables que explican el uso de la información en la toma de decisiones para la mejora organizacional.

En este punto abordaremos una visión general de la gestión por resultados, medición de desempeño y uso de la información con el fin de identificar sus bases teóricas.

- Explicar la dinámica sobre la cual se gesta la información del desempeño de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal dentro del Presupuesto por Resultados

En este punto se hará una revisión de los sistemas de evaluación y seguimiento en el caso peruano para así poder explicar cómo se encuentran conformados y cuál es la dinámica que siguen para evaluar las intervenciones públicas.

- Determinar la validez de los factores que influyen en el uso de información de EDEPs para los casos seleccionados.

En este punto se analizará la información obtenida de la teoría y su contextualización al modelo peruano, para así contrastar estos datos con las entrevistas realizadas a conocedores en la materia y poder discriminar entre las variables consideradas inicialmente y las que, en efecto, se visibilizan en el caso peruano.

## **3. Justificación**

La presente investigación busca aportar en tres ámbitos distintos:

- **Ámbito académico:** La investigación busca contribuir al debate teórico acerca de los factores que intervienen en cuanto al uso de la información se trata. De igual manera, se busca aportar a la literatura académica existente, pero centrándose en el contexto peruano, ya que es un desafío poder ajustar los conceptos teóricos a la realidad de la gestión pública en el Perú.
- **Ámbito organizacional:** Con respecto al ámbito organizacional, la investigación se enfoca en brindar retroalimentación de manera objetiva a las entidades involucradas en el proceso de evaluación de las intervenciones públicas en el país, permitir la identificación de pre condiciones con las que deben contar las entidades públicas para hacer el uso de

la información; y además de aportar al debate público sobre si se cumple el objetivo de las EDEPs.

- **Ámbito social:** En cuanto al ámbito social, la investigación busca brindar información relevante para explicar los factores que influyen en el uso de la información, lo que permitiría entender qué acciones se podrían tomar para fomentar y asegurar el uso de la evidencia y mejorar las intervenciones evaluadas. Esto repercutiría en la implementación de recomendaciones que impactarían positivamente en los bienes y servicios que se brinden a los beneficiarios de los programas presupuestales analizados.



## **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

En el presente capítulo se presentarán los principales conceptos teóricos que son necesarios para comprender el fenómeno de estudio que se analiza en esta investigación. Por lo tanto, se incluirán, en primer lugar, los antecedentes vinculados a la Nueva Gestión Pública como paradigma de la gestión pública; en segundo lugar, la definición y características de las evaluaciones de desempeño; y finalmente, la discusión teórica existente sobre los factores que influyen en el uso de la información de desempeño para la mejora de las entidades públicas.

### **1. Antecedentes**

En el presente apartado, se empezará describiendo la Nueva Gestión Pública (NGP) como la corriente teórica que permitió desarrollar una mirada hacia el modelo de la gestión por resultados. Como segundo punto, se abordará el Presupuesto por Resultados (PpR) y los componentes que lo conforman, además de exponer, desde el debate teórico, las distintas posturas existentes sobre esta herramienta de gestión del presupuesto público.

#### **1.1. Nueva Gestión Pública (NGP)**

La Nueva Gestión Pública es un paradigma que nace a raíz del debate acerca del tamaño óptimo del sector público y sus funciones en término de eficiencias. Se re piensa el concepto de estado, bajo el cual la administración pública “satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad” (García, 2007, p. 37). Esta corriente nace en la década de los setenta, la cual, en principio, “propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia” (García & García, 2011, p. 14). Esta nueva forma de administrar los recursos públicos puede entenderse como el “Paradigma Post-Burocrático”, en donde se encuentra lo siguiente:

Se pasa del interés público a los resultados que aprecian y valoran los ciudadanos; desde la eficiencia a la calidad y al valor neto; de la administración de recursos a la producción; del control de la consecución del apego a las normas; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de rendición de cuentas (Barzelay & Amajani 1992, citados en Ugarte, 2010, p. 4).

A partir de la NGP, se empieza a orientar la mirada hacia la Gestión por Resultados (GpR) que, según García López y García Moreno en un informe para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se define 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” (García & García, 2010, p. 14). Esta estrategia permite que el gobierno pueda enfocarse, principalmente, en lograr las metas del ámbito público y no se limite a controlar los recursos gastados para realizar alguna intervención (Ugarte, 2010, p. 6). Para lograr dichas metas, la GpR brinda lo siguiente:

Un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se una para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados (Mesa Redonda de Resultados de Marrakech citado en Ugarte, 2010, p. 7).

En síntesis, la NGP busca dejar atrás el modelo tradicional de gestión pública abriendo paso a una mirada enfocada hacia el ciudadano y sus necesidades. A partir de ello, se busca mejorar la calidad de la provisión de servicios y la formulación de las políticas públicas. Ello abre paso al uso de nuevas herramientas de gestión basadas en evidencias como la que se presenta en el siguiente apartado.

## **1.2. Presupuesto por Resultados (PpR)**

Para lograr lo que se propone con la GpR, se crearon herramientas de gestión las cuales se van a encargar de poner en práctica todo lo que ya se ha venido mencionando acerca del foco que se busca dar a los resultados, una mejor eficiencia y eficacia en la provisión de servicios los cuales, finalmente, son más valorados por los ciudadanos, etc.

El instrumento utilizado en este modelo es el Presupuesto por Resultados (PpR), el cual sigue esta misma línea de la “búsqueda de mayor eficiencia y efectividad en la asignación de recursos públicos” (García & García, 2010, p. 44). Robinson y Last (2009) lo definen de la siguiente manera: “La presupuestación por resultados tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados” (p. 1). Para esta última parte acerca de la información sobre el desempeño, se requieren de resultados preestablecidos y que le generen valor al ciudadano, ya que, a partir de estos, se empiezan a diseñar las acciones las cuales llevarán a tomar en cuenta la cantidad de recursos que se proveerán. Se podría entender este proceso en un sentido contrario a lo que se suele hacer en una intervención tradicional, en la que las asignaciones de los recursos se basan en las funciones y tareas de las entidades públicas. En este caso particular, se empiezan por los resultados finales hacia adelante, esta es una manera también de poder apreciar la lógica del enfoque hacia los resultados que hay detrás de la GpR. Por su parte, Guzmán (2011) expresa que el PpR es como:

Un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños, pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños (p. 23).

A continuación, se resumen estas definiciones en la Tabla 1 para presentar de manera más clara aquellas nociones que se repiten y poder concluir en una propia.

**Tabla 1: Definiciones del Presupuesto por Resultados**

| AUTOR                       | AÑO  | DEFINICIÓN  |
|-----------------------------|------|---|
| Marc Robinson y Duncan Last | 2009 | La presupuestación por resultados tiene por objeto mejorar <b>la eficiencia y eficacia del gasto</b> público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, <b>utilizando sistemáticamente la información sobre resultados.</b>  |
| Mario Marcel                | 2009 | Búsqueda de <b>mayor eficiencia y efectividad en la asignación de recursos públicos</b> a través procedimientos formalizados para la <b>obtención de información</b> , estructura de incentivos y normas en la administración financiera que sean flexibles.  |
| Marcela Guzmán              | 2011 | Un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen <b>sistemáticamente consideraciones sobre los desempeños</b> , pasados y esperados, de la aplicación de los recursos públicos, así como condiciones, exigencias e incentivos que motiven y faciliten que las instituciones públicas obtengan dichos desempeños |

En cada definición se mencionan consideraciones y/o componentes que debe tener un sistema presupuestal bajo el enfoque del PpR. Aquella que se repite en las tres es acerca de la utilización de información. Esta información es generada por el seguimiento y evaluación sistemático de los indicadores de desempeño – individualmente y en su conjunto- que se hayan considerado al momento de diseñar el programa. Esta consideración llega a ser importante porque a lo largo del apartado se ha mencionado la importancia que tiene medir los resultados, entonces, esto fortalece a la idea de que, la manera en que se conozca qué tan cerca se está de los resultados es a través de los ejercicios de seguimiento y evaluación.

### 1.3. Retos y consideraciones en el PpR

Dentro de la discusión académica acerca de las herramientas de gestión, específicamente en relación al PpR, existen posturas contrarias que expresan supuestos que, en teoría, el PpR no se toma en consideración. El paradigma de la NGP ha creado diferentes opiniones acerca de las herramientas de gestión que provienen del sector privado. En este segmento se mencionan aquellos retos y puntos a considerar que tiene el PpR para llegar a ser implementada y esta pueda funcionar de la mejor manera posible.

Un punto importante en el PpR es el trabajo basado en la evidencia. Esta forma de trabajo exige a que se conozcan en toda su complejidad los principales productos de cada entidad o intervención ya que no existe una única fórmula que lo estandarice todo y que las preguntas de evaluación puedan aplicarse para todos los casos. Esto último es explicado en el texto de Tompkins “Organization theory and Public Management”, quien sostiene que lo que caracteriza más al sector público es la ambigüedad e intangibilidad que tienen las metas para un mejor desarrollo como sociedad. Además, que, la naturaleza de las metas sea intangible vuelve complicado poder establecer un desempeño estándar ya que los resultados a simple vista no se pueden ver. Esto genera complejidad también al momento de planificar alguna estrategia por objetivos (Tompkins, 2004) puede incrementarse más aún si el gobierno que busca implementarla no ha desarrollado un buen sistema de evaluación.

Otro aspecto importante, que va acompañado de la medición de desempeño, es la toma de decisiones cuando ya se cuenta con la información brindada. Desde la teoría del PpR, se asume que la decisión se tomará en base al desempeño de la intervención, pero esto no sucede siempre. No se puede llegar a considerar que absolutamente todas las decisiones se hagan desde lo racional. Los tomadores de decisiones, finalmente, se ven envueltos en intereses políticos que no necesariamente van a ir en la línea de lo que es mejor para el programa, esto hace que el tema del comportamiento potencial o resistencia política sea una amenaza para la reforma (Pollitt 2001, citado en Cohen & Karatzimas, 2014). Este interés político se explica a que la evaluación de desempeño no necesariamente va a ser utilizada con fines administrativos, sino que esta llega a ser también una herramienta de política democrática que permite mantener transparencia con la ciudadanía y brindar apoyo político.

Finalmente, el contexto y las organizaciones importan. Esta idea va acompañada- en parte- a entender la realidad de cada organización y del Estado en su conjunto como única en su naturaleza. La implementación del PpR no puede darse bajo una “prescripción antes de ser diagnosticada” (Pollitt, 2013, p. 5) A veces, estas reformas son aplicadas sin una investigación previa acerca de mecanismos o rutas sobre cuáles son los problemas locales. Generalmente, para



implementar alguna reforma en un país, se toman experiencias exitosas y muchas veces se dejan a un lado los factores institucionales, políticos, de gestión, culturales, entre otros, que han permitido que, finalmente, sea exitoso. Esto también va de la mano de la retrospectiva que debe hacerse para reconocer las capacidades institucionales con las que se cuenta. Es importante considerar que la implementación de una reforma trae consigo cambios y carga administrativa durante el proceso.

En conclusión, el PpR propone incrementar la eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos asignados. Sin embargo, esto se cumpliría bajo ciertos supuestos que no se encuentran necesariamente presentes en el sector público y el contexto que lo rodea, como, por ejemplo, las capacidades institucionales de cada organización para establecer sus indicadores de resultados, las tecnologías que tengan desarrolladas para el recojo y tratamiento de datos y el contexto en donde se desenvuelven las organizaciones. Schick (citado en Cohen & Karatzimas, 2014) sostiene que “el PpR es una de las prominentes reformas del presupuesto que no ha logrado aún alcanzar el progreso que muchos desearían” (p. 2). Esto no impide que pueda llegarse a cumplir la propuesta inicial de este enfoque, sin embargo, hasta el momento no se cuenta con evidencia que pruebe que, efectivamente, debido al PpR se haya mejorado significativamente a la calidad de gasto.

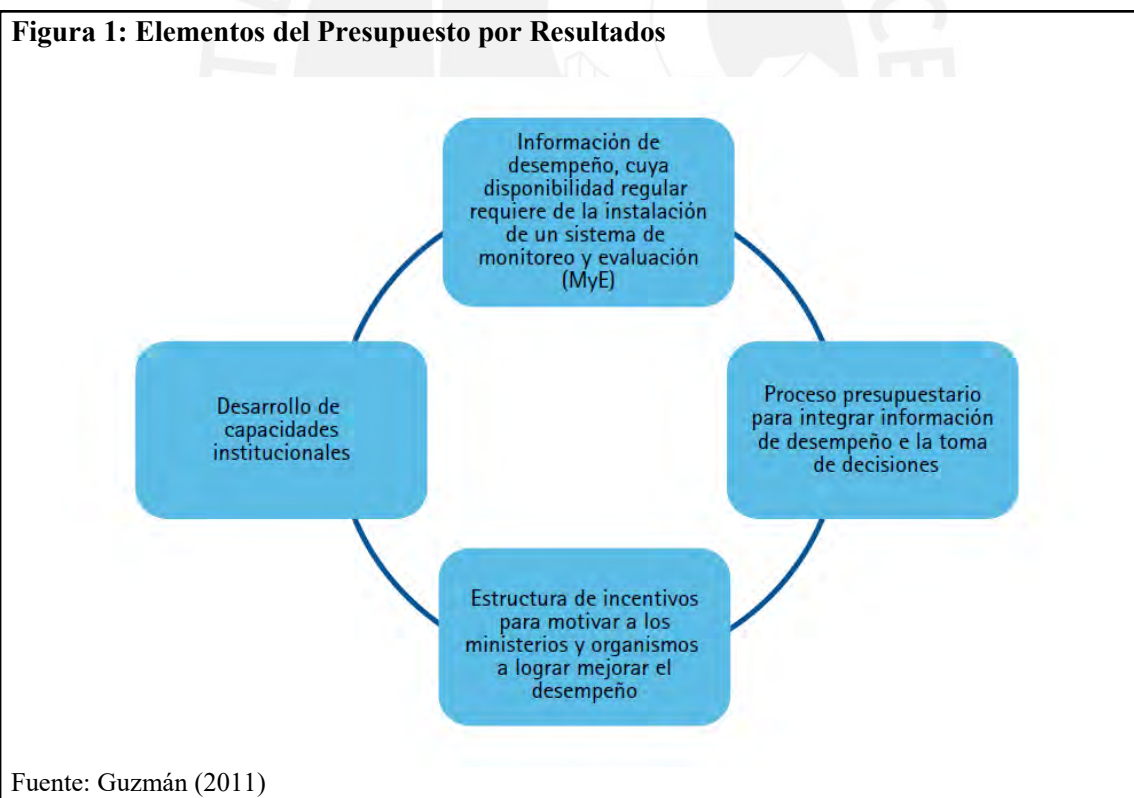
#### **1.4. Componentes del PpR**

Recapitulando el apartado anterior, se describieron las definiciones propuestas por tres autores, las cuales contienen – en parte – las características que debe tener un sistema presupuestal bajo el enfoque del PpR. En este punto, se explicarán más a detalle los componentes que caracterizan al enfoque del PpR para poder entender cómo es que se busca alcanzar la eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos. Robinson y Last (2009) mencionan aquellos requisitos que son esenciales para esta forma de presupuestación. En primer lugar, mencionan a la información sobre objetivos y resultados del gasto del gobierno. Lo considera como la herramienta fundamental del PpR ya que en base a una información disponible que sea fiable y oportuna, permitirá tomar decisiones presupuestarias basadas en el desempeño y para ello, establece que el PpR solo puede tener éxito si a cada organismo ejecutor se le exige:

- Definir explícitamente los resultados que pretenden lograr los servicios (productos) que se brindan a la comunidad.
- Proporcionar al Ministerio de Hacienda y a las autoridades políticas pertinentes indicadores clave de desempeño, durante el proceso de elaboración del presupuesto, para medir la eficacia y eficiencia de sus servicios (Robinson & Last, 2009, p. 3)

Como segundo lugar, menciona “un proceso de elaboración del presupuesto que facilite el uso de esta información para la toma de decisiones sobre el financiamiento del presupuesto”. Robinson y Last (2009) sostienen que “la experiencia indica que, para que el PpR funcione, es necesario que el proceso presupuestario incluya formalmente una revisión de las prioridades de gasto y de los resultados de los programas” (pp. 4-10). Entre estas actividades están las siguientes: i) “etapa estratégica” donde se analizan las prioridades generales del gasto público. ii) revisión de gasto público para determinar qué intervenciones/programas pueden ser reducidos. iii) proceso sistemático para evaluar nuevas propuestas de gasto iv) todas las propuestas por los ministerios ejecutores sean respaldadas con información (Robinson & Last, 2009). Esto finalmente indica que la información es pieza esencial para las decisiones de presupuesto, sin embargo, éstas también deben ir acompañadas de apoyo político para que se mantengan dentro de las políticas públicas del gobierno.

De igual manera, Guzmán (2011) expone cuatro componentes del Presupuesto por Resultados, los cuales coinciden en parte con lo mencionado anteriormente por Robinson y Last (2009), y que se presentan en la Figura 1.



En este modelo se vuelve a hacer mención a la información de desempeño como base del PpR. De esta se desprende una evaluación previa, la cual arroja finalmente los resultados que son

utilizados como información de desempeño. Para ello, el desarrollo de un correcto sistema de evaluación y monitoreo es esencial para el recojo de información que cumpla con la pertinencia, veracidad, oportunidad, legitimidad y eficiencia (Guzmán, 2011, p. 28), lo que se discutirá más detenidamente en los siguientes apartados.

El tercer componente hace referencia a los incentivos para mejorar el desempeño organizacional. Como cualquier otra reforma que llega a implementarse, esta genera algún cambio por lo que la adopción de este – en especial en el sector público- puede tomar tiempo debido a la rigidez de la estructura burocrática, que puede variar dependiendo de la organización y/o el país. Por ello, para despertar el interés por la adopción de esta reforma, se diseña un mecanismo de incentivos con el fin de que la implementación sea aceptada por todos. Este componente “busca movilizar los recursos institucionales -en particular los recursos profesionales, no profesionales y gerenciales- para alcanzar mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en las acciones de las organizaciones públicas” (Guzmán, 2011, p. 40). Algunos ejemplos sobre incentivos a mencionar pueden ser aquellos que están relacionados a los reconocimientos, por ejemplo los siguientes; bonificaciones según desempeño individual, según equipos de trabajo que conforma una organización, según el desempeño de toda una organización, promociones y financiación de proyectos.

Finalmente, el último componente mencionado por Guzmán (2011), es el desarrollo de las capacidades institucionales que, básicamente, son las cualidades blandas y técnicas que se necesitan para que ayude al desarrollo del PpR, por ejemplo; mejoramiento de condiciones básicas de los recursos humanos, destreza en las políticas públicas, finanzas públicas, presupuestación, evaluación, entre otras.

Por lo tanto, la mirada de la Nueva Gestión Pública trae consigo el uso de instrumentos como el Presupuesto por Resultados, que brinda un nuevo esquema para la presupuestación pública pues incorpora el desempeño, uso de evidencia e incentivos para la toma de decisiones. Finalmente, identificar los componentes de esta herramienta permite entender cuál es la estructura lógica que plantea este enfoque presupuestal, además de hacer notar las pre condiciones que permiten que el sistema del PpR funcione, tales como las capacidades internas, estructura de incentivos y madurez de un sistema de seguimiento y evaluación. De esta manera, tener como punto de partida al desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación ya que las decisiones para las mejoras de las intervenciones partirán desde la información de desempeño arrojadas por evaluaciones.

## **2. Evaluación de desempeño**

Como se pretende explicar en el apartado anterior, la relación entre el presupuesto y los resultados yace en la generación y sistematización de la información de desempeño, ya sea en indicadores o evaluaciones. Es por ello que, a continuación, se presentará qué se entiende por evaluación de desempeño, así como sus características inherentes y los objetivos que son el común denominador en todas las evaluaciones.

Primero, Wholey (1999) emplea el término medición del desempeño como la evaluación periódica de outputs, inputs, actividades y outcomes, que consiste en el análisis cualitativo respecto al progreso del programa o la entidad que se evalúa. Asimismo, señala que la periodicidad de la evaluación es un factor que influye pues, de ser evaluaciones anuales esta ayuda a la toma de decisiones sobre el presupuesto o política pública, y de tratarse de periodos de medición cortos, ayuda a la mejora de la prestación de los servicios y del programa. Esto puede medirse a través de los registros de la entidad, así como de otras entidades, entrevistas, focus groups, encuestas, evaluaciones por observadores o expertos. Sobre todo, deben caracterizarse por ser oportunas, razonables y confiables, de información sensible a los cambios que puedan ocurrir.

Asimismo, Robinson (2007) complementa esta primera definición al señalar que la evaluación de desempeño debe resultar en la retroalimentación para el planeamiento y la elaboración presupuestal y de políticas públicas. Se puede obtener beneficios a nivel de unidades o, a mayor nivel, mejorar la operatividad interna de la organización pues identifica las razones por las que no se logran alcanzar los objetivos. Y, a nivel de entidad, mejorar la coordinación en el logro de objetivos compartidos y las políticas públicas. En relación a ello, Le Roux y Wright (2010) destacan que emplear evaluaciones de desempeño infiere que esta generará información valiosa para tomar decisiones estratégicas pues otorgará a los administradores públicos una mirada sobre las fortalezas y debilidades del programa. Tanto Robinson como Le Roux y Wright señalan que la evaluación de desempeño tiene como fin la toma de decisiones para la mejora a nivel organizacional, por lo que la información que resulte de estos procesos debe ser útil para los tomadores de decisiones en las entidades evaluadas.

En cuanto al proceso de evaluación, los indicadores de desempeño y evaluaciones son los instrumentos principales del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las organizaciones públicas. Esto lo señala Marcel (2009), quien explica sobre la generación de información o también considerados, sistemas de monitoreo y evaluación, como elemento indispensable, que sirve de registro y fortalece la transparencia para los países que caminan hacia la gestión por resultados. Dentro de este sistema se encuentra la evaluación de desempeño, que es considerada por el autor como un instrumento para realizar monitoreo, el cual mide la relación entre los productos y el

logro de objetivos de los programas o políticas públicas, haciendo hincapié en que controla los objetivos fijados por el proceso político. Así también, los indicadores de desempeño forman parte de la evaluación y tienen el propósito de reflejar de manera cuantitativa la evolución de desempeño de un programa o institución; para ello se tiene como referencia los resultados de las evaluaciones previas y los compromisos establecidos posterior a ello. Cabe resaltar que estos indicadores permiten monitorear el desempeño y medir la eficiencia, eficacia y economía, así como otras evaluaciones para generar control.

Por su lado, Robinson (2011) señala que la evaluación de desempeño no solo se enfoca en indicadores, sino que también permite identificar aquellos programas o productos en específicos que pueden ser eliminados en relación al costo-beneficio e identificar mejoras en la entrega de productos. En la misma línea, Hatry (2013) concuerda con los demás autores respecto a que la evaluación de desempeño cumple con el propósito de mejorar la gestión, rendición de cuentas y a la formulación del presupuesto y las políticas públicas, ya que señala que la evaluación de programas y la medición del desempeño comparten el mismo fin, cual es brindar información precisa, completa y oportuna para los administradores públicos, que contribuya a la mejora de las políticas públicas. Es decir, la evaluación de desempeño se traduce en informar a la organización sobre cómo es que se están alcanzando las metas, de acuerdo a las prioridades del Estado o la entidad, para así asignar responsabilidad sobre los resultados que se obtengan.

En conclusión, los autores presentados coinciden en que la evaluación de desempeño recoge información que finalmente refleja la situación de los programas o las políticas públicas en relación a sus productos. Esta misma información puede servir para diversos usos como el aprendizaje para la mejora de las intervenciones, rendición de cuentas y formulación de presupuesto. Cabe añadir, que la calidad de la información está sujeta a determinados criterios que son parte de un proceso de evaluación y que se presentarán a continuación.

## **2.1. Componentes de una adecuada evaluación**

Una vez detallado el concepto de evaluación empleado por esta investigación, se presentarán los elementos que enriquecen y producen una adecuada evaluación de desempeño.

La implementación de un programa es valorada cuando se llega a definir si el impacto de este, sea positivo o negativo, se debe al programa en sí. Medir el desempeño puede permitir responder a la siguiente pregunta: ¿cuánto del éxito o del fracaso de una intervención se debe a la misma y no a factores ajenos a esta? Entonces, la siguiente pregunta a realizar es: “¿cómo se podría demostrar que un programa marca la diferencia?” (Mayne, 2016, p. 308). Es por ello que Mayne (2016) busca responder cómo podría ser abordada la evaluación para solucionar este paradigma. El autor menciona que “tradicionalmente, se usa algún tipo de comparación

controlada para estimar qué sucede con el programa implementado frente a qué ocurriría sin él” (p. 308).

Cabe resaltar que, para que la evaluación en sí misma agregue valor es recomendable que esta cumpla con características determinadas. Por ejemplo, acerca de la independencia que deben tener las evaluaciones, Picciotto (2017) menciona lo siguiente:

En la comunidad de la evaluación, la dimensión de la gobernanza de la evaluación casi nunca se aborda, y la independencia de la evaluación a menudo es vista como un estándar ético que los evaluadores deben cumplir en orden a generar análisis imparciales (p. 331).

Esto puede llevar a “consecuencias que impidan el escrutinio de la independencia funcional y estructural e ignora las presiones manifiestas y encubiertas a las que los evaluadores están rutinariamente sujetos en el mundo real” (Carden & Alkin, 2016, p. 332), lo que finalmente perjudicaría la credibilidad y la utilidad de la información que resulte de la evaluación.

Así también, estos autores señalan ciertos prerrequisitos para que una evaluación se considere adecuada, bajo la propuesta llamada “el árbol de la evaluación” que se presentará a continuación.

- Primero presenta lo que se conoce como el tronco, el cual contiene la rendición de cuentas, y control, lo cual se entiende como la “justificación del análisis” o la explicación de esta. En un sentido general sobre la rendición de cuentas, la justificación debe reconocer las verdaderas ineficiencias que tiene el programa que se evalúa. La razón por la que se considera dentro del tronco es porque esto es lo que le da transparencia y luego credibilidad al proceso de evaluación (Carden & Alkin, 2016).
- Segundo, continúan con la primera de tres ramas, que define los métodos que los evaluadores deciden usar, claro que la metodología primero se debe ajustar de la mejor manera a lo que demande el programa; puesto que, la aplicación de una mala metodología puede arrojar resultados erróneos. Carden y Alkin (2016) mencionan que “si bien la mayoría de las evaluaciones teóricas tienen preocupaciones metodológicas y ver la investigación como el génesis de la evaluación del programa, en las ciencias sociales y psicología, el énfasis que se le da a la investigación depende más de un buen diseño de estudios experimentales y otros controles” (p. 332).
- Tercero, sigue la rama de valoración, donde el papel del evaluador se vuelve muy importante, ya que, aquí determina su juicio para referirse de algún programa, si se abordó bien o no, qué cambios necesita, dónde se encuentra el problema, etc. (Carden & Alkin 2016).

- Cuarto y último, se tiene a la tercera rama, que es el uso de la evaluación. Esta se refiere a la parte final, en base al juicio del evaluador, y los resultados que haya podido obtener en base a la metodología que decidió usar, ya que finalmente, se necesita tomar una decisión (Carden & Alkin, 2016).

A esto se refiere el estudio con el “uso”, considerando que una evaluación llega a ser efectiva cuando los resultados son considerados para conseguir un mejor resultado, ya sea para la modificación de algún punto crítico en la implementación del programa, intervención o proyecto; a manera de aprendizaje o, utilizar esa información para reportar a los stakeholders con el fin de implementar una gestión más transparente.

En conclusión, los factores claves para la evaluación de desempeño yacen en reconocer la relevancia del sujeto evaluado en el marco del sector público. Asimismo, estas evaluaciones deben ser realizadas por evaluadores independientes que garanticen la parcialidad y permita encontrar las ineficiencias del programa bajo una metodología establecida por estos mismos. Y, por último, el proceso de evaluación terminará cuando la información sea utilizada, pues su propósito final será el de brindar retroalimentación que llevará a la toma de decisiones.

### **3. Uso de la información de desempeño**

En la discusión académica acerca de la información de desempeño, se la conoce como “la información sistemática que describe los productos y resultados de los programas públicos y organizaciones generadas por sistemas y procesos destinados a producir dicha información” (Pollitt, 2006, p. 39). Acompañado a esto, Taylor (2011) añade que la información de desempeño es asumida como una oportunidad para que los tomadores de decisiones aprendan sobre la actividad que se ha medido y con esto se espera conducir a mejores decisiones.

A continuación, se presentarán modelos planteados por distintos autores que han sido considerados en la revisión bibliográfica de la presente investigación, a modo de dar una mirada holística acerca de macro variables que intervienen en el uso de la información. De igual manera, se presentan factores específicos, tanto internos como externos, para entender puntualmente la influencia que tienen estos con la utilización de la información.

#### **3.1. Modelos teóricos**

En el estudio de González (2018), el autor realiza una investigación cuantitativa con el fin de definir los usos potenciales de la información de desempeño en el caso del gobierno de Colombia. Para esto, el autor generó un modelo holístico de macro variables, en las que se podrían agrupar las distintas variables que existen relacionadas al uso de información de desempeño. Este modelo plantea las siguientes categorías: individuales, haciendo referencia a la percepción del

funcionario para el uso, así como también para la orientación que tienen hacia el servicio público y/o temor que utilizarla. Por el lado de las organizacionales, hace referencia hacia los incentivos que cuenta la organización, además de su cultura organizacional y las normas internas que estimulan su uso. Los técnicos racionales, las cuales consisten en los atributos principales de la información las cuales promueven su uso incluyendo las capacidades y/o herramientas con las que se cuenta para llevar a cabo los procesos de seguimiento y evaluación. Finalmente, las políticas, donde se señala el apoyo político por altos mandos, pueden ser estas desde el congreso o la ciudadanía para promover su utilización. Sin embargo, no realiza una definición detallada de los contenidos de las mismas, por lo que este modelo funciona como una base teórica para investigaciones posteriores vinculadas al estudio de los factores que influyen en el uso de información.

Por otra parte, la investigación de De Lancer y Holzer (2001) propone un modelo general respecto a dos etapas de la evaluación: adopción e implementación, en las cuales se generan dos marcos conceptuales: el racional/tecnocrático y el político/cultural. Primero, el aspecto racional/tecnocrático hace referencia a componentes propios de un análisis científico. En esta categoría se busca identificar factores que influyan en las acciones racionales de los tomadores de decisiones; que son los recursos, información, orientación a las metas y requerimientos externos. Segundo, respecto a la categoría político/cultural, se entiende por mirar el contexto en el que se desarrolla la evaluación, más ello no descarta la importancia de la racionalidad de las decisiones. Está comprendida por factores como los grupos de interés internos, grupos de interés externos y uniones (sindicatos), y la toma de riesgos y actitudes. Es decir, considera aquellos factores en el marco político de la evaluación que pueden influenciar el proceso de toma de decisiones una vez que se cuenta con los resultados del proceso evaluativo.

Así también, el estudio de Moynihan y Pandey (2010) consideran cuatro macro variables que afectan al uso de información de desempeño. Entre ellas se encuentran las creencias individuales, las cuales hacen referencia a las características psicológicas de los empleados públicos en las entidades evaluadas. Por otro lado, considera los atributos del trabajo, haciendo referencia a incentivos extrínsecos que favorecen la adopción del uso de la información. Asimismo, se encuentran los factores organizacionales, que se enfocan básicamente en analizar las capacidades con las que cuenta la organización para trabajar con la información, en esta sección se asume que la provisión de la data es clave para su uso. Como parte final, dichos autores consideran a los factores externos como los actores y/u organizaciones que ejercen presión con respecto al uso de información, debido al interés que tienen para con los programas o intervenciones públicas.



Finalmente, Pollitt (2006) investiga sobre el uso que realizan los ministros, parlamentarios y ciudadanos, de la información de desempeño. Esta cumple dos funciones, primero es utilizada para representar los intereses de la ciudadanía, y segundo, generar accountability público. Sin embargo, para generar esta información, se debe considerar a los usuarios finales, es decir quienes harán uso de esta, ya que estos tienen características diferentes, por lo que la información será usada con motivos distintos uno de otros. A partir de las diferencias entre usuarios, Pollitt (2006) señala que la generación de información de desempeño no asegura su implementación, sino que esta se realiza como una especie de acto simbólico del Estado moderno, más no es “consumida” o se le otorga la importancia debida. Ello quiere decir que no es suficiente con que se genere información de desempeño, sino que también se debe trabajar en promoverla, que esta se amolde a la necesidad de los usuarios finales y que finalmente sea reconocida como una herramienta necesaria en la toma de decisiones. Ante lo cual el autor recolecta, tras una revisión bibliográfica, características que deben considerarse en las evaluaciones de desempeño, como el momento en que se realiza la evaluación y su reporte, así como el tiempo que esta toma, pues debe ser en el corto plazo debido a los constantes cambios en el marco público; así también, se debe considerar como es que se transmite la información dentro de la organización y acomodarse a esta forma; además, debe contar con credibilidad y adecuarse a las estructuras del sistema político, así como es importante el marco legal en la cual se realiza, pues genera una base para la generación y uso; y, por último, que esta información llegue con facilidad motivara a los ciudadanos a propiciar su uso (Pollitt, 2006).

En síntesis, entre los autores presentados, se puede observar que, a pesar de no contar con las mismas macro variables para cada modelo, estas se pueden dividir en aquellas que responden a factores que pueden organizarse en dos grupos, los cuales recogen tanto factores internos como externos de la organización evaluada.

## **3.2. Factores que intervienen en el uso de la información de desempeño**

### ***3.2.1. Factores internos***

A continuación, se presentan los factores internos a la organización los cuales intervienen en el uso de la información de desempeño. En el presente apartado, se consideran aquellos factores específicos tanto de los modelos anteriormente mencionados como también los encontrados dentro de la revisión bibliográfica y que no necesariamente se encuentran dentro de un modelo planteado por algún autor.

En el estudio de Moynihan y Pandey (2010) se ha considerado que para el uso de la información sea efectiva, el factor relacionado a la motivación tiene un efecto directo con la

utilización de la información del desempeño. Entre sus hallazgos, dichos autores evidencian que la motivación puede, por un lado, influir en el uso de la información ya que, si bien generar cambios internos en una entidad puede representar distintos costos para los empleados. Así, un nivel alto de motivación permite que los mismos no esperen una retribución por su esfuerzo, además de la que obtendrán por mejorar el desempeño de su organización. De igual manera, si los empleados públicos están alineados con los objetivos de la entidad evaluada, el hecho de cumplir con las recomendaciones de mejora va a significar un avance en el cumplimiento de los objetivos, que coinciden con los de los empleados altamente motivados en dichas entidades, por lo que estarán dispuestos a trabajar para conseguirlos.

Como anteriormente se mencionó, De Lancer y Holzer (2001), presentan dos marcos sobre el uso de la información de desempeño. El marco racional/tecnocrático presenta factores que influyen en la racionalidad de los trabajadores públicos, por lo que será considerado un factor interno. En la etapa de adopción del uso de información de desempeño, la evaluación requerida por un actor externo motivará a completarla (Jackson 1996, citado en De Lancer & Holzer, 2001), más se encontró que también influye que esta sea solicitada dentro de la misma organización y de ser respaldada por un incentivo económico, será mejor considerada; además, la evaluación será de mayor utilidad si está orientada a objetivos establecidos por la entidad (Attkisson et al., 1978 citado en De Lancer & Holzer, 2001). Con este factor se hace referencia al estilo de trabajo que tienen la organización, es decir la cultura organizacional, ya que tener una mirada hacia el resultado ayuda a valorar que la información de desempeño contribuirá con la mejora y alcance de objetivos de la entidad. Respecto a la etapa de implementación, los factores que influyen en ella también influyen en la adopción, siendo estos los recursos disponibles de la entidad para generar la evaluación, como el grupo de trabajo que tiene el compromiso interiorizado de trabajar con información de desempeño y, por último, que la información sea utilizada de acuerdo a los conocimientos técnicos disponibles. En el mismo sentido, el estudio de Melkers y Willoughby (2005) demuestra la fuerte relación que existe entre la cultura organizacional y el uso de información, sin embargo, a esta relación le añade la madurez del sistema de desempeño con la que cuenta la organización ya que la cultura se llega a desarrollar conforme se institucionalice los procedimientos de evaluación del desempeño.

Otro factor considerado como interno, planteado por Moynihan y Pandey (2010) es la disponibilidad y accesibilidad a la información. En su modelo, estos autores lo consideran dentro de la macro variable organizacionales, ya que analizan las capacidades que tiene la entidad que le ayude a utilizar la información. En este caso, la accesibilidad a la información resultó tener relación positiva hacia el uso de información, sin embargo, Melkers y Willoughby (2005) afirman que esta relación se cumplirá siempre y cuando la organización cuente con las capacidades

necesarias para trabajar con cierta cantidad de información. Esta relación puede disminuir si la información es accesible pero la cantidad a tratar es cuantiosa ya que exige sobrecarga laboral para los trabajadores, lo que dificulta su utilización.

Finalmente, en relación al factor clima organización, Merchant y Van der Steden (citados en Siverbo, Cäker & Akesson, 2019), explican cuáles son los posibles escenarios en una organización, donde una vez realizada la evaluación se revela un bajo desempeño en las actividades de la entidad. En primer lugar, se comenta la posible generación de frustración entre los miembros de la misma, ya que se pone en evidencia que el trabajo que se ha desempeñado en un puesto específico no ha cumplido con lo esperado por los criterios de evaluación. Por otra parte, se puede generar también un sentimiento de resistencia al cambio, ya que los funcionarios pueden rechazar los resultados de la evaluación y evitar modificar los procesos de la misma debido a que se encuentran acostumbrados a seguir dichos procedimientos. Entonces, se busca evitar estos escenarios optando por no utilizar la información brindada, en especial si esta arroja un cambio de muy marcado en los procesos operativos o si refleja un desempeño perjudicial para los trabajadores.

En resumen, en este acápite se resalta la existencia de distintos factores que son parte de la entidad evaluada, principalmente características de la organización y de sus individuos, que influyen en el uso de la información de desempeño, además de que la construcción de estos factores ha sido validada por investigaciones realizadas en distintos contextos, aunque principalmente bajo un enfoque cuantitativo que permite entender también el nivel de influencia de cada factor sobre el tema del estudio.

### **3.2.2. Factores externos**

En adición a los factores internos presentados, en la revisión teórica se han encontrado factores que son externos a la entidad evaluada, pero que pueden tener influencia en el uso de información de las mismas, como las características de la evaluación y las relaciones que se forman con actores externos organización pero que impactan también su interior.

En la investigación presentada por De Lancer y Holzer (2001), se explica la relevancia de los grupos de poder y los grupos de interés, que surgen tras los cambios que se generan dentro de la organización al hacer uso de la información de desempeño. Ello se demuestra tras el análisis de cuestionarios aplicados a funcionarios norteamericanos donde se encuentra que, si bien la decisión de instaurar el uso de información de desempeño nace por factores teóricos, su aplicación dependerá de factores políticos y culturales. En relación a ello, Schein (citado De Lancer & Holzer, 2001) señala que, reconociendo la cultura en que se desarrolla la evaluación, se podrá identificar qué tan abierto y cuan adaptable al cambio se encuentra la organización. El empleo de

información de desempeño pretende resultar en la toma de decisiones racionales; no obstante, De Lancer y Holzer (2001) señalan que esto se debe realizar de la mano de expertos, servidores públicos de alto rango, stakeholders, la ciudadanía y grupos de interés externos. Asimismo, Patton (1978, citado en De Lancer & Holzer, 2001) precisa que es necesaria la participación de estos terceros involucrados, pues son quienes harán uso de la herramienta. De esta forma, se considera en la evaluación a este grupo de actores pues deberán adoptar la información como propia e interiorizar su uso continuo, más que una norma establecida por las altas esferas de poder. Así también, Pollitt (2006) encuentra que los políticos y ciudadanos no leen la información de desempeño de manera detenida y no aplican los resultados para mejorar la toma de decisiones, primero señala que hay un enfoque en generar la información, pero no de consumirla, segundo, hay diferentes usos que se le puede dar, como para emitir juicio sobre un programa o entidad, diagnosticar problemas o que la información sea usada como fuente de información fiable para defender una idea. Estos factores no son característicos del sujeto evaluado en sí, sino que se presentan en el marco de la evaluación e influyen en ella, por lo que son temas que deberían considerarse como parte del proceso de evaluación; pues, de acuerdo a los autores, si bien la alta dirección quien determina el uso de la información, son los servidores públicos, grupos de interés y ciudadanía quienes forjarán su adopción.

En la misma línea, el estudio de Hammerschmid et al. (2013), encuentra que el uso de la información de desempeño queda solo en el papel y su utilización no estaba interiorizado como parte de los esfuerzos de la organización para reportar el desempeño, sino que se ve como un medio para mejorar la imagen de la entidad en la que trabajaban, pues ejerce presión para mejorar y mantener una buena imagen ante terceros. Estos fueron los resultados tras analizar el cuestionario realizado a ejecutivos del sector público de Alemania, Francia, Italia, Estonia, Noruega y Hungría dividiendo los factores que influyen en el uso de información de desempeño en factores internos y externos. Dentro de este último, se consideró el uso de información de desempeño como herramienta para comunicar a terceros, para conectar con stakeholders y para controlar la imagen de la organización. Si bien el autor señala que la información de desempeño no es utilizada para mejorar la toma de decisiones, sino más bien la imagen de la institución, ello se presenta como una oportunidad pues los terceros a quienes se pretende impresionar tienen cierto interés en la institución y forjará que se presenten resultados tangibles.

Puesto que la evaluación es considerada como una herramienta de comunicación, la información deberá contar con características que la hagan accesible. En relación a ello, Feinstein (2016) coincide en que la evaluación es una herramienta para rendir cuentas a terceros y encontrar y corregir errores a partir de la experiencia; además, resalta que para que una evaluación pueda concluir en recomendaciones que resulten útiles a la organización evaluada debe ser relevante a

la intervención, es decir que considere los objetivos y productos del sujeto evaluado; también oportuna, es decir llegar al momento indicado. En el ámbito público es clave el momento en el que se genera y emplea la información, ya que, de ocurrir un descalce, el documento pasa a otro año presupuestal, o llega a perder su valor.

En relación a lo antes mencionado, Zaltsman (2006) describe en el documento titulado “Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay” (p. 29) que la presión que proviene del monitoreo y seguimiento continuo es beneficioso para el uso de información y mejora del desempeño de la organización, más cabe resaltar que ello dependerá del “grado de divulgación y visibilidad de las evaluaciones de desempeño que realiza el sistema” (Zaltsman, 2006, p. 29), entendiéndose que la información que proviene del monitoreo y seguimiento debe ser disponible públicamente para poder generar espacios de *accountability*. Tomando como ejemplo el modelo chileno, el monitoreo y seguimiento es considerado un incentivo para las entidades, programas evaluados y servidores públicos, pues reconocen a la información de desempeño como un instrumento que reflejará los avances y el uso de evidencia para la toma de decisiones. El respaldo político que obtiene la entidad evaluada por parte de otra entidad de mayor jerarquía genera un acompañamiento continuo, pues a diferencia de la experiencia de Argentina y Uruguay, permite que el programa o entidad continúe sus actividades operativas y no sea reducido o eliminado.

En cuanto a la relación establecida con terceros, se debe resaltar que los grupos de interés deben tener un espacio para exigir la realización y el uso de las evaluaciones de desempeño en las intervenciones del Estado. Es así que Mayston (1985) y Ospina (2004) (citados en Ni Putu, Mimba, Van Helden & Tillema, 2007) describen la demanda pública como el proceso mediante el cual distintos actores, que engloba a las organizaciones del sector civil o asociaciones privadas, presionan a las autoridades y entidades públicas para que las evaluaciones de desempeño realizadas sean compartidas de forma transparente y se evidencie el uso de las mismas para mejorar las intervenciones estatales en curso.

Además, dentro de estos factores externos se encuentra la inestabilidad política en la que se desarrollan las políticas públicas. En la investigación elaborada por la Organización de los Estados Americanos (2016) respecto a las reformas electorales en 18 países de América Latina entre los años 1978 – 2015, se encontró que los cambios de reforma efectuados en la región no eran homogéneos, no había una estabilidad para los actores involucrados, sino más bien incertidumbre ante los cambios en las reglas del juego, es decir en el marco político en el que se desarrollaban. Debido a la inestabilidad del escenario político, se generan altos niveles de rotación

y cambios en los incentivos que no permiten la institucionalización de las políticas públicas; y es que el cambio genera más cambio, más el cambio en si no es negativo, sino que, al estar en constante alternancia, no puede arraigarse y queda relegado. Si bien el autor comprueba los cambios que ocurren en el ámbito público, no considera al cambio como una acción negativa, sino que la rapidez y constancia con la que se realiza que no permite que se conozcan los resultados de las políticas aplicadas, sino más bien entorpece su instauración y provoca inestabilidad.

Por último, es necesario que, para que el uso de la información de desempeño se vuelva una práctica común, debe ser información pública y divulgada tanto para el gobierno como para terceros que quieran hacer uso de esta. Por tal, se toma en consideración el momento en el que ocurre la evaluación y su posterior publicación. Ello también motivará a la entidad o programa evaluado a mejorar su desempeño ya que esta información será compartida con sus pares y terceros, por lo que el sujeto evaluado querrá mantener una buena imagen. Por tanto, la información compartida debe contar con características que la hagan accesible al público, puesto que esta no solo pasará por manos expertas, sino también por terceros interesados.

Como conclusión del capítulo, se cuenta con el PpR como herramienta de gestión la cual emerge de la corriente de la NGP. Con dicha herramienta, se enfatiza el trabajo basado en evidencias y de esta manera tomar decisiones en base al desempeño, ya sea con el propósito de mejorar la intervención, la rendición de cuentas y/o la formulación presupuestal. Esta mirada hacia la información de desempeño demanda que se tome en consideración el proceso de evaluación ya que de esta se desprende la calidad de la data recolectada. No obstante, la revisión bibliográfica demuestra que existen factores internos y externos a la evaluación que influyen en el uso de la información. Dentro de los factores internos se encuentran los incentivos por el desempeño de los servidores públicos evaluados, el clima y cultura organizacional que influyen la forma en que los servidores públicos reciben la información, el flujo o socialización de esta y los incentivos a la organización. Asimismo, los factores externos se presentan como la relevancia de la evaluación respecto a los criterios que evaluará, la comprensión del reporte, el momento (oportunidad) en la que llega la evaluación a la entidad y, por último, la rotación de personal producto de los cambios en el ámbito público. Estos factores han permitido realizar una mirada holística en modelos ya definidos por los autores mencionados, además de la revisión de estudios unidimensionales que han permitido entender la relación entre los factores y el uso de la información de manera más específica.

## CAPÍTULO 3: MARCO CONTEXTUAL

En el presente capítulo se presentará la información relevante vinculada con la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el sistema presupuestal peruano, las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEPs) en el contexto nacional y el sector Desarrollo e Inclusión Social, que es el foco de esta investigación a través de los programas presupuestales Cuna Más y Haku Wiñay.

### 1. El Presupuesto por Resultados en el Perú

En este subcapítulo se describirán los puntos más importantes con respecto a la aplicación de este enfoque presupuestal en el sistema peruano, haciendo énfasis en los antecedentes, el proceso de implementación, los instrumentos utilizados y sus objetivos.

#### 1.1. Antecedentes

En la ley de presupuesto público del año 2007 apareció por primera vez el término “Presupuesto por Resultados”, sin embargo, este no fue el primer esfuerzo del Estado Peruano por introducir herramientas orientadas a resultados en la distribución de recursos públicos. A continuación, se presentarán los principales antecedentes a la implementación del enfoque de Presupuesto por Resultados en el Perú, para lo cual se describirán cuatro instrumentos utilizados en el país antes del 2007: Acuerdos de Gestión, Convenios de Gestión, Convenios de Gestión de la Presidencia del Consejo de Ministros y Contratos de Administración por Resultados.

El primer acercamiento al uso de herramientas de trabajo orientadas a resultados se dio a finales de los años noventa, a través de dos iniciativas. En el año 1997 se utilizó por primera vez los denominados “Acuerdos de Gestión”, que tenían el formato de relación contractual entre el Estado y alguna instancia pública particular (MEF, 2010). En esta ocasión, este instrumento se utilizó por alrededor de 2 años y se utilizaba principalmente en el sector salud. Por otra parte, en el año 1999, y hasta el 2005, se utilizó la figura de “Convenios de Gestión”, con el mismo formato que los acuerdos ya mencionados, pero con la particularidad de que la relación contractual era entre el Estado (a través del Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado o FONAFE) y empresas públicas que brindaban bienes y/o servicios a la ciudadanía. Ambas iniciativas tenían en común el incluir en sus requerimientos la inclusión de indicadores de desempeño para medir el logro de metas de la entidad sujeta al acuerdo o convenio, además de contar con un incentivo económico para el personal de dicha entidad, siempre y cuando se cumplan con los niveles de desempeño acordados.

Tomando en consideración la experiencia en ambos instrumentos, en el año 2002 se introdujo también la figura de “Convenios de Gestión”, pero en esta ocasión organizados por la

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM en adelante), como detalla la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización del Estado. En esta se establece que la PCM, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), suscribirá convenios (también bajo la figura de contratos) con entidades públicas con el fin de incrementar la eficiencia en cuanto al uso de recursos estatales para satisfacer las necesidades públicas (GOVERNA, 2005). Este instrumento apuntaba a orientar la gestión pública hacia un enfoque por resultados desde la administración central, en comparación a las dos herramientas antes descritas que estaban enfocadas en sectores específicos como el sector salud o las empresas públicas. Sin embargo, no llegó a ser transversal al aparato estatal ya que los contratos solo se celebraron en un principio con entidades de los sectores “Transporte y Comunicaciones” y “Vivienda, y Construcción” (Oliva & Ugarte, 2006). Este esfuerzo desarrolló aún más el concepto de Gestión por Resultados, ya que implicaba de manera obligatoria contar con elementos de planeamiento formal para las actividades de la entidad en cuestión, que en este caso vendrían a ser el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI) (GOVERNA, 2005).

A la par del desarrollo de los convenios de gestión firmados por la PCM, la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) que es un órgano del Ministerio de Economía y Finanzas, fue encargada de establecer convenios de gestión con dependencias del gobierno central, otros órganos descentralizados y algunas empresas públicas cuyo presupuesto dejó de depender del FONAFE y pasó a depender de esta instancia del MEF (Oliva & Ugarte, 2006). Estos convenios pasaron a ser denominados “Convenios de Administración por Resultados” (o también llamados CAR) y fueron utilizados en principio entre el 2002 y el 2006 (MEF, 2010). Al igual que los convenios antes mencionados, los CAR mantienen el objetivo de utilizar de manera más eficiente y efectiva los recursos públicos para mejorar los productos brindados a la ciudadanía, así como el formato de supeditar la entrega de un bono económico por productividad al cumplimiento de metas en los indicadores de desempeño establecidos. La diferencia en este instrumento radica en la forma de controlar y monitorear el desempeño de las entidades, ya que es la Contraloría General de la República el ente encargado de revisar, trimestralmente, los avances en las metas planteadas (GOVERNA, 2005).

En el análisis de estas cuatro iniciativas, se encuentra como constante el objetivo de vincular el cumplimiento de metas a un incentivo económico para el presupuesto institucional del siguiente ejercicio, con el fin de introducir la Gestión por Resultados en las entidades que voluntariamente acceden a estos acuerdos o convenios, además de dichas entidades puedan trabajar y mejorar su desempeño en base a la información disponible. Como ya se ha mencionado, manejar un Presupuesto por Resultados implica la reorganización de los recursos para que a través de actividades y productos se consigan resultados que impacten positivamente en la sociedad.



Este proceso requiere, de manera imprescindible, que se conozca de antemano cuál es el camino que la entidad va a tomar para lograr esos objetivos, por lo que cualquier iniciativa que establezca mediciones de desempeño pero que no implique necesariamente un planeamiento estructurado de actividades puede ser exitosa, pero de manera aislada y sin un impacto sustancial en el mediano y largo plazo. Como menciona el MEF (2010), estas iniciativas fueron de utilidad en el contexto en el que se desarrollaron y permitieron introducir diversos conceptos de la gestión por resultados, pero fueron descontinuadas.

Además de estas cuatro iniciativas ya explicadas, se realizaron otros esfuerzos organizados por el Ministerio de Economía y Finanzas en calidad de ente rector de la distribución de recursos a nivel general. En una entrevista con el ex Jefe de la Dirección de Calidad de Gasto Público (DCGP), Juan Pablo Silva, él menciona que en el año 2005 se optó por definir once acciones que para el gobierno central eran consideradas prioritarias, enfocándose en atenciones de la primera infancia (comunicación personal, 12 de junio, 2020). La característica principal de esta clasificación era que gozaban de protección presupuestaria, en el sentido de que los recursos asignados no podían ser reducidos en los cambios del presupuesto general, también denominado “inflexibilidad a la baja” (Acuña, Huaita & Mesinas, 2012).

Sin embargo, como menciona Juan Pablo Silva (comunicación personal, 12 de junio, 2020), esta iniciativa falló, ya que si bien fue coordinada y contaba con el apoyo político de los titulares de los sectores relacionados a las acciones prioritarias (el ministro de Educación y la ministra de Salud principalmente), no hubo un acercamiento directo con los órganos de línea y no se pudo institucionalizar el cambio que estas acciones prioritarias buscaban tener en la forma de organizar los recursos y orientar los productos de las entidades públicas.

Estos últimos esfuerzos fueron un punto de inflexión que generaron una reflexión general en las autoridades del sector Economía y las altas autoridades del gobierno central, ya que se tenía una serie de iniciativas que funcionaban a pequeña escala pero que estaban desarticuladas entre sí y con el proceso de planeamiento estratégico nacional. El ex encargado de la Dirección General de Presupuesto Público, Rodolfo Acuña, menciona que se buscaba una reforma general que mejore la provisión de servicios al ciudadano y que permita reflejar los años de crecimiento y estabilidad económica que el país estaba atravesando (comunicación personal, 14 de junio, 2020). Por su parte, Juan Pablo Silva (comunicación personal, 12 de junio, 2020) indica que dicha reforma podía ser abordada a través de dos alternativas: la Contraloría General de la República o el Sistema de Presupuesto Público. Se habían identificado estas dos ya que eran sistemas que tenían injerencia en todos los niveles de gobierno del país, por lo que permitiría implementar cambios desde el gobierno central hasta el gobierno local, pasando por los gobiernos regionales.

Finalmente, y en base a la experiencia de los instrumentos antes mencionados, se decidió por una reforma general del presupuesto nacional.

En resumen, el Presupuesto por Resultados en el Perú no ha sido la primera iniciativa por parte de Estado para vincular los recursos públicos con el cumplimiento de metas, pero sí recoge los aciertos y desaciertos de experiencias previas, como las obtenidas en la implementación de los Convenios de Gestión o los Convenios de Administración por Resultados. A continuación, se explicará el proceso de implementación del PpR en el país, tomando en cuenta los cambios que este instrumento ha atravesado en los últimos años.

## **1.2. Implementación del PpR en el Perú**

La Ley N° 28927 (2006), Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, incluyó un capítulo titulado “Implementación del Presupuesto por Resultados” en el que se introduce este concepto incluyendo los objetivos, herramientas y responsables de la implementación de este cambio normativo. El ente rector para esta reforma sería la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), por lo que serían los encargados del diseño e implementación de los instrumentos, además de organizar el proceso de evaluación.

La estrategia inicial se tradujo en la creación de 5 acciones prioritarias, que mantenían la característica de “inflexibilidad a la baja” y cuyos ejes temáticos se decidieron de manera discrecional, basados en las prioridades del gobierno de turno (articulación nutricional, logros de aprendizaje, entre otros). El instrumento a utilizar era el “programa presupuestal estratégico” (o PPE), que utilizaban el formato de marco lógico para identificar una necesidad, establecían productos para atender la misma y definían indicadores de desempeño para medir los logros obtenidos. Estos PPE se implementaron a partir del 2008 a nivel nacional y debían ser evaluados por un comité independiente que pueda realizar recomendaciones para el diseño e implementación de los mismos.

La cantidad de PPEs, que pasaron a llamarse solamente Programas presupuestales (PP), aumentó ligeramente con el paso de los años. Delgado (2013) indica que en el año 2009 pasaron a ser 9 programas presupuestales, en el 2010 la cantidad aumentó a 15, en el 2011 se llegó a 22 programas y para el año 2012 se dio un gran aumento en cuanto al uso de este instrumento, finalizando el año con 59 documentos aprobados. Este incremento significativo se explica principalmente por dos motivos que se detalla a continuación.

Por una parte, tanto Rodolfo Acuña (comunicación personal, 14 de junio, 2020) como Juan Pablo Silva (comunicación personal, 12 de junio, 2020) coinciden en que la protección presupuestal garantizada de los programas presupuestales era una característica atractiva para las

entidades públicas al tener la posibilidad de asegurarse una asignación de recursos mínima que no iba a variar en el tiempo. Por otra parte, R. Acuña (comunicación personal, 14 de junio, 2020) menciona también que hubo distintas quejas por parte de los encargados de los sectores que recibían el programa presupuestal ya desarrollado, ya que hasta el momento la DGPP en calidad de ente rector del cambio normativo, tenía la atribución de ser el encargado del diseño de los PP con apoyo de especialistas contratados y el documento final no reflejaba la realidad de la entidad que debía implementarlo.

Tomando en cuenta ambos factores, y considerando principalmente que el MEF, a través de la DGPP, debía actuar como el supervisor y coordinador de la reforma más no como el diseñador de los instrumentos específicos, se decidió modificar la dinámica de los programas presupuestales. El cambio principal radicó en que serían los sectores quienes se encargarían del diseño de las propuestas, siempre bajo el acompañamiento técnico y cumpliendo con los estándares metodológicos que planteaba el MEF. A este cambio le acompañó la creación de la Dirección de Calidad del Gasto Público, ente dependiente de la DGPP, que se encargaría de supervisar directamente el proceso de implementación y desarrollo de las propuestas de programas presupuestales, entre otras tareas (R. Acuña, comunicación personal, 14 de junio, 2020).

Si bien el creciente interés de los distintos sectores nacionales por introducir sus pliegos presupuestales en el enfoque del Presupuesto por Resultados podía ser un indicador de éxito y mejora en la implementación de esta herramienta, Fernández, Segura y Díaz (2019) indican que este incremento fue contra productivo en cuanto a la calidad de las nuevas propuestas aceptadas por el MEF. La gran cantidad de propuestas sobrepasó la capacidad operativa de los asesores técnicos, por lo que se obtuvo una gran cantidad de diseños de programas presupuestales con poco análisis y desarrollo, que además tenían poca o ninguna información disponible para seguir y medir el desempeño de sus actividades, pero que fueron aceptados justamente para que se utilicen como punto de inicio en la recolección de información para evaluaciones futuras (Fernández et al., 2019).

### **1.3. Instrumentos**

El Presupuesto por Resultados utiliza cuatro elementos para su implementación: programas presupuestales (PPs), evaluaciones independientes, seguimiento, e incentivos a la gestión. A continuación, se describirán las características de cada uno de ellos y cómo contribuyen en la mejora de la calidad del gasto público.

En primer lugar, un PP es, según el MEF (s.f.b), “una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos

para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública”. Este instrumento se ve reflejado en un documento final, en el que se detalla el problema público a trabajar, el diseño de la intervención y los indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de lo establecido en el programa presupuestal.

En segundo lugar, las evaluaciones independientes son “conformadas por el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública (...) en curso o concluida, con el objetivo de proporcionar información confiable y útil para la toma de decisiones (...)” (MEF, s.f.b). Esta actividad es ejecutada por terceros que recolectan la información detallada de las intervenciones y resumen su trabajo en un informe final. Las evaluaciones independientes pueden ser de dos tipos: Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y Evaluaciones de Impacto. Las primeras se enfocan en brindar retroalimentación sobre el contenido de los programas presupuestales (identificación del problema, delimitación de productos, entre otros), mientras que las segundas analizan el resultado de la intervención en una población y límite temporal específico.

En tercer lugar, el instrumento denominado seguimiento es, según el MEF (s.f.b), “un proceso continuo de recolección y análisis de información de desempeño que da cuenta en qué medida un Programa Presupuestal está logrando sus resultados y cómo se está ejecutando”. Otra definición detalla que este instrumento es la recolección, análisis y difusión de información vinculada al desempeño de las entidades públicas en cuanto a la ejecución presupuestal, con el objetivo de tener información de calidad y en cantidad para ser utilizada el proceso de planificación del presupuesto (Castañeda, 2017). En otras palabras, el proceso que siguen las entidades públicas para constatar lo avanzado de acuerdo a las metas trazadas, además de permitirle a dicha entidad tomar decisiones en base a la información recogida y analizada.

Finalmente, los incentivos a la gestión se pueden definir como “mecanismos para mejorar la gestión de entidades públicas, en función al logro de resultados o compromisos pre-establecidos” (MEF, 2015a, p. 69). Este instrumento busca, principalmente, conseguir seis objetivos: mejora de la recaudación municipal, mejorar el desarrollo de proyectos de inversión pública, reducir la desnutrición crónica a nivel infantil, reducir trámites burocráticos para hacer más atractiva la creación de negocios, prevenir desastres y mejorar los servicios públicos (MEF s.f., citado en Gianoli, 2016). El formato de este instrumento es establecer metas puntuales para entidades públicas locales y vincular el cumplimiento de las mismas a un incentivo económico. Un ejemplo para este instrumento es el Programa de Incentivos Municipales, el cual tiene como

fin mejorar la ejecución presupuestal de las municipalidades locales premiando a las que tengan mejor desempeño con una asignación de presupuesto extraordinaria (MEF, 2019).

## **2. Sistema de Evaluación del gasto público en el Perú**

En este subcapítulo se describirán los componentes del sistema de evaluación peruano de acuerdo a lo estipulado en la normativa vigente, así como las características de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal.

### **2.1. Instrumentos del Sistema de Evaluación Peruano**

El Decreto Legislativo N° 1440, denominado “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público” establece los componentes del sistema de evaluación del presupuesto público del Perú, entre los que destacan los siguientes: seguimiento, evaluación y generación y acceso a la información para el análisis de la calidad del gasto público (Decreto Legislativo N° 1440, 2018). Estos componentes son las bases de la retroalimentación del sistema presupuestal ya que permitirán medir el desempeño de la ejecución presupuestal en el marco de la implementación del enfoque de Presupuesto por Resultados.

En cuanto al seguimiento, la norma menciona que este proceso se refiere a la medición de los avances en cuanto a “las relaciones entre recursos-insumos-producto-resultado a través del uso de indicadores de desempeño y otros instrumentos” (Decreto Legislativo N° 1440, 2018). De esta manera se podrá contar con información actualizada periódicamente con respecto a los avances en la ejecución presupuestal y también se podrá tomar decisiones en base a estos reportes.

Por otra parte, el componente de evaluación también es definido por la norma vigente. En el marco del Presupuesto por Resultados, la evaluación es “análisis de la efectividad de las intervenciones respecto del resultado esperado, de la eficiencia asignativa, de la eficiencia en la provisión de los servicios, y de la eficiencia de los procesos de soporte críticos” (Decreto Legislativo N° 1440, 2018). Además, también se menciona que la Dirección General de Presupuesto Público es el encargado de organizar el proceso de evaluación, definiendo los tipos de evaluación y siendo los encargados de conducir las evaluaciones, sea de manera directa o mediante la contratación de terceros (Decreto Legislativo N° 1440, 2018). Considerando esta definición, se cuenta con dos alternativas de evaluación para los programas presupuestales de acuerdo a lo presentado por la Resolución Directoral N° 023-2012-EF (2012): la evaluación de diseño y ejecución presupuestal (EDEP) y las evaluaciones de impacto (EI). Juan Pablo Silva, ex jefe de la DCGP, indica que el sistema de evaluación que se adoptó fue basado en la experiencia de Chile, y que la herramienta que más se adecuaba al nivel de desarrollo de los programas presupuestales peruanos eran las EDEP (comunicación personal, 12 de junio, 2020). Por su parte.

El ex jefe de la DGPP, R. Acuña (comunicación personal, 14 de junio, 2020), coincide en que en su mayoría las evaluaciones realizadas en nuestro país son EDEPs, tomando en consideración el alto costo que tienen las evaluaciones de impacto y que el objetivo en esta etapa de la implementación del Presupuesto por Resultados es mejorar la capacidad de los programas presupuestal para impactar en la población objetivo.

Finalmente, en cuanto a la generación y acceso a la información para el análisis de la calidad del gasto público, el Decreto Legislativo N° 1440 explícita que es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el ente responsable de generar información que aporte al seguimiento de los instrumentos presupuestales, de manera complementaria a la información que las entidades responsables de los programas puedan generar (Decreto Legislativo N° 1440, Artículo 59, 2018). Esta definición se ve reflejada en la implementación de la “Encuesta Nacional de Programas Presupuestales” (ENAPRES), instrumento que obtuvo un fuerte apoyo económico por parte del MEF para levantar y sistematizar información sobre los avances de la creciente cantidad de programas presupuestales que se venían aprobando o renovando en el país (Juan Pablo Silva, comunicación personal, 12 de junio, 2020).

## **2.2. Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal**

En el presente subcapítulo se ahondará en la descripción de los puntos más importantes relacionados a las EDEPs en el Perú. En primer lugar, se detallarán los tipos de EDEPs que existen según la legislación vigente. Luego, se enlistarán las características más relevantes sobre el proceso de evaluación. Posteriormente, se hará un recuento de las etapas y los actores involucrados en el desarrollo de las EDEPs. Finalmente, se hará un breve resumen de la situación actual de este instrumento de gestión pública.

### **2.2.1. Tipos de EDEPs**

Las Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal pueden enfocarse en distintas aristas de las intervenciones públicas, y a distintos niveles, por lo que el MEF hace una distinción entre tres tipos de evaluaciones, que se explicarán a continuación.

En primer lugar, existen las Evaluaciones Rápidas de Diseño (o ERD en adelante), que como indica su nombre, es una revisión ex ante de los requerimientos básicos del diseño de un programa presupuestal (MEF, s.f.a). En segundo lugar, existen las Evaluaciones de Proceso (o EP en adelante), que se realizan durante la implementación de una intervención pública y tiene como meta evaluar la eficacia y eficiencia de un proceso clave de un programa presupuestal (MEF, s.f.a). Finalmente, existen las Evaluaciones de Políticas Nacionales (o EPN en adelante), que

puede analizar actividades o programas presupuestales que giren en torno a una misma política nacional y buscar evaluarlo(s) de manera integral (MEF, s.f.a).

### ***2.2.2. Características de las EDEPs***

De acuerdo a la Resolución Directoral N° 023-2012-EF (2012), existen algunas características a destacar dentro del marco normativo de las EDEPs. En primer lugar, este tipo de evaluación independiente utiliza la metodología del marco lógico para estructurar el programa evaluado de acuerdo a sus medios y resultados esperados (tanto específicos como el final), para luego evaluar la pertinencia del diseño y el cumplimiento de metas en su implementación. Además, estas evaluaciones deben brindar conclusiones y sugerencias para poder mejorar la intervención evaluada. En cuanto a la duración de este proceso, la norma indica que se cuenta con un período de cinco meses para realizar la evaluación y un período también de cinco meses para la discusión y formalización de los compromisos con la entidad evaluada (Resolución Directoral N° 023-2012-EF, 2012).

Como menciona el MEF (2016), este proceso de formalización implica la firma de una matriz en la que se plasmen los compromisos acordados, que se realizan en base a las recomendaciones planteadas por el informe final de la evaluación. Los compromisos que finalmente son plasmados en el documento final son aprobados por el MEF, y deben contener no solo las acciones a realizar, sino también los medios de verificación para comprobar el cumplimiento de los mismos, y un plazo de tiempo en el que se tiene planificado el avance y finalización de los mismos. Cabe destacar que formalmente este es el último paso a seguir en el proceso de evaluación de las EDEPs, pero no significa que las entidades evaluadas no puedan iniciar acciones de mejora solo con las conclusiones y recomendaciones del informe final de la evaluación.

Por otra parte, en cuanto a la información a evaluar, las EDEPs deben tomar, en principio, la información generada en el año designado para la evaluación, así como de los dos años anteriores, condición que puede ser ampliada hasta las proyecciones de los dos años posteriores al año en evaluación (Resolución Directoral N° 023-2012-EF, 2012). Finalmente, como mencionó Juan Pablo Silva, la elección de las intervenciones a evaluar es discrecional (comunicación personal, 12 de junio, 2020), pero la Resolución enlista algunos elementos que son tomados en consideración al momento de las asignaciones, entre los cuales destacan los antecedentes, el tiempo que se lleva ejecutando, la cantidad de recursos asignados y la relevancia de la intervención en cuanto a las políticas del gobierno (Resolución Directoral N° 023-2012-EF, 2012).

### 2.2.3. Actores y etapas de las EDEPs

Independientemente del tipo de EDEP a realizar, existen cuatro etapas en el proceso de evaluación: preparación del proceso, desarrollo de la evaluación, firma de compromisos y seguimiento de compromisos, como se presenta a continuación en la Tabla 2.

**Tabla 2: Etapas del proceso de evaluación**

| <b>Etapas</b>         | <b>Descripción</b>  |
|-----------------------|---|
| <b>1: Preparación</b> | Esta etapa incluye no solo la selección de la terna evaluadora, sino también la preparación de la información y la capacitación en evaluación a los actores de la entidad evaluada que estén involucrados en el proceso. Además, se definen los temas de evaluación y se establece el diseño metodológico de la misma.  |
| <b>2. Desarrollo</b>  | Esta etapa cuenta con tres elementos centrales. En primer lugar, la conducción de la evaluación implica el recojo de información primaria y secundaria, para proceder con el análisis de los datos y generar un informe preliminar. En segundo lugar, se tiene una sesión de retroalimentación con la entidad evaluada para tener comentarios sobre lo documentado. Finalmente, se entrega el informe final que incluye el análisis, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación. |
| <b>3. Compromisos</b> | Esta etapa toma como insumo principal las recomendaciones presentadas en el informe final de la evaluación. La entidad evaluada cuenta con cinco meses desde que se finalizó la evaluación para presentar una matriz de compromisos que sea aprobada por la DGPP y que refleje las acciones a realizar para implementar las recomendaciones presentadas.  |
| <b>4. Seguimiento</b> | Esta etapa se enfoca a monitorear el cumplimiento de los compromisos en el plazo establecido en la etapa anterior, a través de los sistemas de información correspondientes. Cabe destacar que para la solicitud de incrementos en el presupuesto se debe sustentar el avance realizado en los compromisos, lo que se verá reflejado en los informes de seguimiento.  |

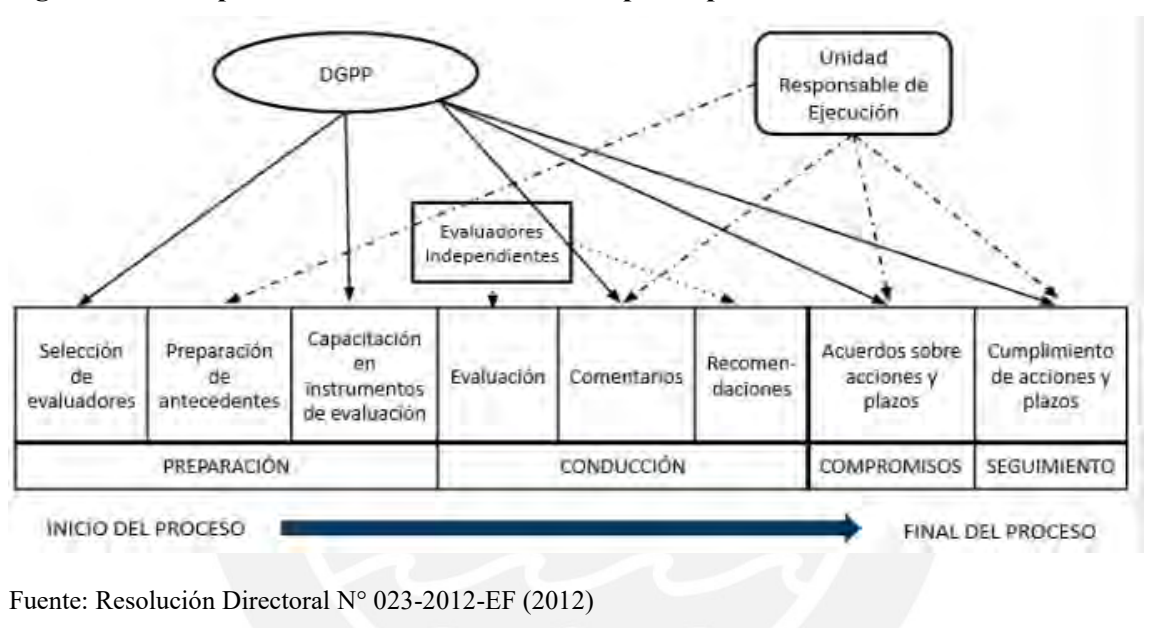
Adaptado de García (2016); Peñaloza y Cruzado (s.f.)

Por otra parte, son tres los actores involucrados directamente en las diferentes etapas de las EDEPs: los evaluadores independientes, la Dirección General de Presupuesto Público y las entidades responsables por los programas presupuestales. Sobre la terna evaluadora, la Resolución Directoral N° 023-2012-EF (2012) especifica que son elegidos de acuerdo a la legislación correspondiente, que no pueden tener ninguna relación de subordinación con los encargados de la intervención a evaluar y que deben seguir los lineamientos establecidos por dicha norma. El perfil de estos evaluadores independientes, así como el proceso de selección y la administración del contrato está a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1440 (2018). Sobre esta oficina, la misma Resolución también menciona que entre sus funciones están diseñar los lineamientos de las evaluaciones, comunicar a la entidad responsable del programa presupuestal de la intervención a ser evaluada para preparar la información requerida y, de ser el caso, brindar retroalimentación a los informes realizados por los evaluadores (Resolución Directoral N° 023-2012-EF, 2012).



Finalmente, sobre las Unidades Ejecutoras (que vendrían a ser los programas presupuestales), la Resolución también recoge las principales responsabilidades durante el proceso de evaluación, entre las cuales están preparar la información necesaria para entregar a los evaluadores, elegir a los miembros de la unidad que serán capacitados para el proceso, brindar comentarios al informe de la evaluación y formalizar y hacer seguimiento a los compromisos luego de las recomendaciones del informe final (Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01, 2012). A continuación, se identifican gráficamente las funciones de cada actor involucrado y en qué etapa de la evaluación participan.

**Figura 2: Participación de los actores en cada etapa del proceso de evaluación**



La Figura 2 evidencia la relación entre los actores involucrados y cada una de las etapas del proceso de evaluación. Cabe destacar aquí el rol supervisor por parte de la DGPP, que cumple distintas funciones durante todas las etapas de la evaluación. Además, esta manera de organizar las actividades hace que los programas evaluados tengan una gran responsabilidad durante el proceso, ya que el acceso a la información en el momento de la preparación y el cierre de la evaluación (a través de la formalización de los compromisos) dependerá en gran parte del compromiso que tengan las entidades con el proceso evaluativo.

### 3. El sector Desarrollo e Inclusión Social

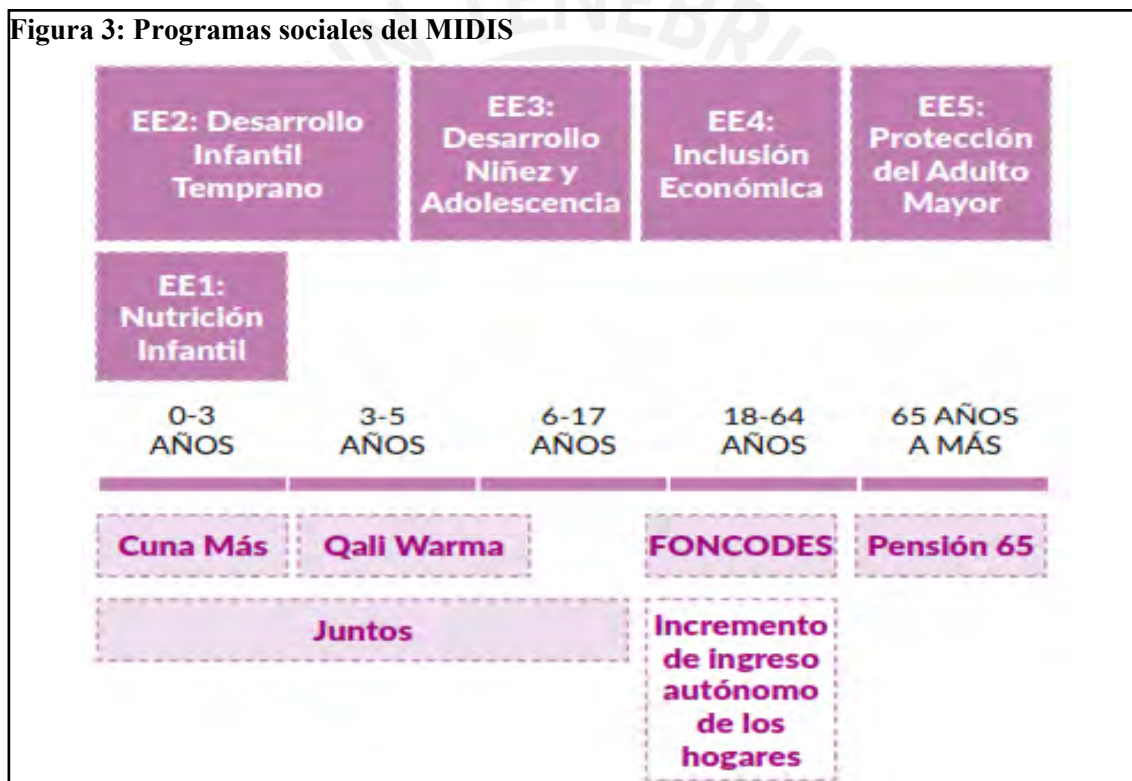
A continuación, se describirán las características principales del ministerio encargado del sector Desarrollo e Inclusión Social, así como de los programas sociales que están adscritos a dicho ministerio y que serán analizados en la presente investigación.

### 3.1. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

En el año 2011, mediante la Ley N° 29792, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ente que adoptaría parte de las funciones que venía cumpliendo el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. De esta manera, el nuevo ente tendría como tarea organizar los programas sociales existentes, así como crear nuevos en caso exista la necesidad de cubrir alguna otra necesidad en algún sector vulnerable de la sociedad.

En el Perú existen distintos programas sociales que buscan cubrir necesidades básicas de diferentes poblaciones objetivo y en distintos momentos de su vida. Esto se estructura bajo la estrategia de “Crecer para Incluir” de este ministerio, como se puede observar en la Figura 3, agregando que Qali Warma ahora atiende también a menores de nivel secundario en la selva.

**Figura 3: Programas sociales del MIDIS**



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDS, 2016, p. 11)

De esta manera, existe un conjunto de programas que se enfocan en equilibrar las oportunidades económicas, de salud, educativas, de vivienda, entre otras, durante cada etapa de la vida de los beneficiarios. Tomando en cuenta esta información, es de vital importancia la provisión de los bienes y servicios que ofrecen estos programas sociales, ya que su interrupción mermaría el progreso logrado hasta el momento en el desarrollo social y económico de los ciudadanos beneficiados por los mismos.

### **3.1.1. Trabajo bajo evidencia en el MIDIS**

La Directiva 007-2012-MIDIS detalla los Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de las evidencias de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Directiva N° 007-2012-MIDIS, 2012). De acuerdo a este documento, el objetivo de plantear lineamientos técnicos es normar los procedimientos a realizar dentro de las oficinas del MIDIS para gestionar el uso de evidencia en los programas del ministerio. Además, existen directivas dentro de los programas que toman como base la Directiva N° 007-2012-MIDIS, como la Directiva N° 002-2019-MIDIS/PNCM-DE en el caso de Cuna Más, y la Directiva N° 012-2018-FONCODES/UPPM-CSE en el caso del FONCODES, ambas orientadas a normar los procesos internos de cada entidad con el fin de tener pautas claras sobre la gestión de la evidencia en cada programa social.

El proceso de recojo, transmisión, análisis y publicación de información de los programas del MIDIS tiene varias aristas reguladas tanto por la Directiva 007-2012-MIDIS como la Directiva 008-2012-MIDIS. El primer documento brinda un marco general con respecto a la gestión de la información en la entidad pública, como se comentó en el párrafo anterior, mientras que el segundo documento contiene indicaciones específicas con respecto a la consolidación de la información generada por cada programa del MIDIS.

El proceso de gestión de la información dentro del MIDIS parte del papel que cumple la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) en esta entidad. Como área encargada de regular el proceso de seguimiento y evaluación en el MIDIS, esta oficina que tiene como función organizar y supervisar los distintos procesos de evaluación que se realizan, así como monitorear los avances de los programas sociales de la institución. Esta dirección es un órgano de línea que se subdivide en dos, Seguimiento y Evaluación. La Dirección de Evaluación tiene como tareas, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, establecer los mecanismos y los términos de referencia de las evaluaciones internas realizadas a “las políticas, sus instrumentos y los programas sociales” (Resolución Ministerial N° 046-2020-MIDIS, 2020). Además, también se le ha asignado el redactar y supervisar el cumplimiento de normativas vinculadas al proceso de evaluación, así como proponer cuáles serán las intervenciones priorizadas para las evaluaciones y plasmarlo en el “Plan Anual de Seguimiento y Evaluación” junto con la Dirección de Seguimiento (Resolución Ministerial N° 046-2020-MIDIS, 2020). En este Plan de Evaluaciones se establecen los tipos de evaluación que se realizarán durante el año, así como los programas o actividades a evaluar. A la fecha, la DGSE ha conducido 38 evaluaciones internas a distintos programas del MIDIS, lo que se muestra en la Tabla 3.

**Tabla 3: Evaluaciones internas del MIDIS (2014-2019)**

| Año          | Número de evaluaciones internas de desempeño |
|--------------|--|
| 2014         | 3  |
| 2015         | 7  |
| 2016         | 11   |
| 2017         | 13   |
| 2018         | 3  |
| 2019         | 1  |
| <b>Total</b> | <b>38</b>                                    |

Por otra parte, la Dirección de Seguimiento tiene como función monitorear el progreso de los programas adscritos al ministerio. Es por este motivo que los programas presupuestales tienen como tarea realizar el recojo de información y el seguimiento continuo a los indicadores de gestión con los que cuentan de manera interna, para poder brindar de manera oportuna la información a la DGSE en caso esta sea requerida en un ejercicio de control por parte de dicha oficina (Directiva N° 007-2012-MIDIS, 2012). De esta manera, recae en los mismos programas también la responsabilidad de contar con sistemas de información confiables y actualizados periódicamente, para poder cumplir con lo mencionado anteriormente y contribuir al proceso de gestión de la información en el MIDIS. Además, el marco legal establece también que los programas deben entregar información actualizada de manera mensual para que esta sea cargada en el sistema INFOMIDIS, una plataforma web que pone la información a disposición de los servidores públicos y de la ciudadanía (Directiva N° 008-2012-MIDIS, 2012). En el caso de los dos programas analizados en este trabajo de investigación, Cuna Más y Haku Wiñay, la fecha de corte para este proceso es el décimo día de cada mes (Directiva N° 007-2012-MIDIS, 2012).

De esta manera, se puede evidenciar que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es una entidad que tiene un enfoque de trabajo basado en el uso de evidencias, con un proceso de gestión de la información estructurado y que recae en la DGSE del MIDIS. Sin embargo, el circuito de manejo de información se completa solamente si los programas adscritos a este ministerio cumplen con la provisión de información de calidad y de manera oportuna para su consolidación, análisis y difusión, tanto en materia de evaluaciones internas como en la publicación de datos en el portal INFOMIDIS.

### **3.2. Programa Nacional Cuna Más**

En marzo del año 2012, mediante el Decreto Supremo 002-2012-MIDIS, fue creado el Programa Nacional Cuna Más (PNCM), como parte del grupo de programas sociales administrados por el MIDIS. Esta intervención pública fue categorizada como programa

presupuestal en el año 2013 y tiene como población objetivo a los “niños y niñas menores de 36 meses que vienen en situación de pobreza y pobreza extrema, en centros poblados focalizados” (MEF, s.f.a, p. 7).

### **3.2.1. Objetivos del programa**

Este programa social tiene declarados un objetivo general y tres objetivos específicos que orientan las actividades de la entidad. En cuanto al primero, el Decreto Supremo 003-2012-MIDIS establece lo siguiente:

El Programa Nacional Cuna Más tiene como objetivo general mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas de situación de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional (p. 2).

En dicha norma se detallan también los objetivos específicos de la intervención pública, que se describen a continuación:

a) Incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niños y niñas menores a 36 meses de edad en zonas de situación de pobreza y extrema pobreza. b) Mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje de sus niñas y niños menores de 36 meses de edad. c) Fortalecer el vínculo afectivo madre/padre/cuidador-hija(o)-niña(o) (Decreto Supremo 003-2012-MIDIS, 2012, p.2).

### **3.2.2. Productos del programa**

Para cumplir sus objetivos y atender el problema público en cuestión, el PNCM cuenta con dos productos, que, por la naturaleza del mismo, vendrían a ser servicios que se brindan a los beneficiarios del programa. A continuación, el detalle de cada uno.

a. Servicio de acompañamiento familiar (SAF): A través de voluntarios denominados “facilitadores”, el programa realiza visitas periódicas a familias focalizadas para ofrecer un proceso de acompañamiento y enseñanza de métodos para mejorar la crianza y el aprendizaje de los menores de edad, utilizando insumos lúdicos y libros para realizar actividades con la familia presente (MIDIS, s.f.a). Para esto, las unidades territoriales del programa se encargan de capacitar a los voluntarios a través de los asesores técnicos, quienes también se encargan de preparar a los encargados de la vigilancia comunitaria del programa. Finalmente, es importante recalcar que este servicio solo se da en comunidades rurales, con un índice de pobreza mayor o igual al 50%, con una tasa de desnutrición crónica del 30% o más, o que se encuentren en la zona de intervención del programa social JUNTOS (MIDIS, s.f.a).

b. Servicio de cuidado diurno (SCD): La atención a menores entre 6 y 36 meses de edad se da también en establecimientos únicos de cada localidad, en los cuales las “madres cuidadoras” se encargan de realizar distintas actividades con los niños y niñas entre las ocho de la mañana y las cuatro de la tarde. Este servicio apunta a brindar un espacio seguro en el que los beneficiarios desarrollen sus capacidades sociales y cognitivas, además de asegurar una alimentación balanceada y adecuada para su edad. El criterio de focalización para este servicio es únicamente ubicarse en comunidades urbanas con un índice de pobreza igual o mayor al 19% (MIDIS, s.f.a).

Cabe destacar que esta intervención pública surge como continuación y ampliación del Programa Nacional Wawa Wasi, programa que se encargaba de atender a una población objetivo similar, aunque solo brindaban el servicio de cuidado a cargo de las madres cuidadoras (lo que hoy es el cuidado diurno). El PNCM amplió la cobertura de dicho programa y agregó el servicio de acompañamiento directo a las familias de zonas rurales para poder cubrir un grupo más amplio de beneficiarios.

Otro punto resaltante en cuanto a la organización de Cuna Más es el modelo de gestión comunitaria que se utiliza para distribuir las funciones entre personal interno y externo a la comunidad. La estrategia parte de la premisa de que son los mismos miembros de la comunidad quienes brindarán los servicios antes detallados, ya que son quienes mejor conocen las características de sus vecinos y existe un vínculo de confianza ya construido. De manera complementaria, es el personal del programa quien se encarga de buscar los perfiles adecuados dentro de la comunidad y de compartir los conocimientos necesarios para que los y las voluntarias puedan llevar a cabo de la mejor manera sus tareas con las familias y los menores beneficiados.

### ***3.2.3. Estructura del Programa Nacional Cuna Más***

El Programa Nacional Cuna Más, como se puede observar en el Anexo D, se conforma por una dirección ejecutiva y once oficinas, las cuáles a su vez se subdividen en oficinas de soporte y operativas, de acuerdo a las funciones que estas cumplen en cuanto a la provisión de los productos del programa. En cuanto a las unidades de soporte vinculadas al manejo de información de desempeño dentro de la entidad encontramos a la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, oficina que tiene como tarea “conducir y coordinar los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto, modernización de la gestión pública e inversión pública y los procesos de seguimiento y evaluación” (Programa Nacional Cuna Más, s.f.a).

Sobre la gestión de información dentro de este programa, la Directiva 002-2019-MIDIS/PNCM-DE regula de manera interna los procesos de seguimiento y evaluación de las actividades de Cuna Más, en respuesta al requerimiento formal de la Directiva 007-2012-MIDIS, que establece que los programas deben emitir directivas internas que “guíen el desarrollo

adecuado de las acciones de seguimiento” (Directiva 007-2012-MIDIS, 2012). De acuerdo a la Directiva 002-2019-MIDIS/PNCM-DE, y tal como se puede observar en la Tabla 4, los pasos del proceso de la gestión de información son los siguientes.

**Tabla 4: Etapas del proceso de gestión de la información en Cuna Más**

| <b>Etapa</b> | <b>Responsable</b>                            | <b>Proceso</b>  |
|--------------|---|---|
| 1            | Unidad de Tecnologías de la Información (UTI) | Valida el correcto funcionamiento de los sistemas de información correspondientes.  |
| 2            | Unidad Operativa de Atención Integral (UOAI)  | Define el cronograma y los mecanismos para el recojo de información. Coordina este proceso con la UTI e informa a las UTs sobre las actividades a realizar.   |
| 3            | Unidad territorial (UT)                       | Realiza el recojo de información en campo, y se encarga de reportar los datos en los sistemas correspondientes, asegurándose de la calidad de la información.   |
| 4            | Unidad Operativa de Atención Integral (UOAI)  | Realiza un proceso de validación de información para concluir con el proceso. Además, informa a la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de Cuna Más que la información está disponible para poder reportarla a la DGSE y para realizar los informes o evaluaciones que correspondan. |

Adaptado de Directiva 002-2019-MIDIS (2019)

A través de este proceso, el programa Cuna Más se encarga de brindar información relacionada a los avances en cuanto a la provisión del servicio en cada unidad territorial, además de poder reportar también el cumplimiento de metas de manera periódica. Finalmente, la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización es la oficina encargada de organizar y poner en valor la información recogida, ya que está encargada de analizar los datos recogidos y también enviar los datos solicitados por la DGSE de acuerdo a los reportes mensuales antes mencionados.

En el caso de las unidades operativas, tanto la Unidad Técnica de Atención Integral, como la Unidad Operativa de Atención Integral son consideradas como operativas, ya que se encargan del trabajo administrativo y logístico para coordinar los productos del programa, así como de asegurar el cumplimiento de objetivos y el registro de la información de los beneficiarios y los avances en el programa. Por otra parte, cabe destacar que la provisión de los bienes y servicios que brinda el programa se realiza a través de las unidades territoriales, que son divisiones regionales que funcionan como órgano de primera línea en el caso del programa Cuna Más, de acuerdo al modelo de cogestión comunitaria publicado por el MIDIS. De acuerdo a este sistema, el programa transfiere fondos directamente a una unidad territorial, que se compone de un comité

de gestión comunitaria y un comité de vigilancia, ambos integrados por miembros de la localidad donde se atiende a los beneficiarios (MIDIS, 2016)

#### ***3.2.4. Rotación de la alta dirección del Programa Nacional Cuna Más***

Con respecto a la rotación de la alta dirección, se realizó un recuento de los servidores públicos que han ocupado el puesto de “Director/a Ejecutivo/a” del Programa Nacional Cuna Más, tomando como punto de partida los años que la EDEP evalúa (2013-2014) hasta la actualidad. En el Anexo E se presenta un resumen con el nombre de los directores/as, el mes en el que asumieron el cargo, el mes en el que renunciaron al mismo y la duración aproximada en meses.

Tomando en cuenta la información presentada, se observa que el Programa Nacional Cuna Más tiene un cambio de la máxima autoridad de la entidad aproximadamente cada 6 meses, contando con dieciséis directores/as entre los años 2012 y 2020. Cabe destacar también que las personas que duraron menos en el cargo fueron designadas por encargatura, es decir, de manera temporal hasta que se pueda designar oficialmente al director o directora del programa. Finalmente, también resalta que el director con más meses en el cargo fue el señor Jorge Fernández Iraola, cuyos veintiséis meses en el cargo coincidieron con el inicio, el desarrollo y la entrega del informe final de la EDEP realizada a Cuna Más.

#### ***3.2.5. Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Cuna Más***

Otro punto a considerar para entender el funcionamiento del programa Cuna Más es la asignación presupuestal que la intervención pública ha recibido desde el año en el que inició su evaluación. En el Anexo F se presenta el presupuesto asignado acuerdo a lo presentado en el portal del MEF “Consulta amigable”. De acuerdo a dicha información, se desprende que el presupuesto total asignado al programa Cuna Más ha aumentado significativamente en los últimos cinco años, aunque este tuvo una disminución marcada de -10% aproximadamente en el año 2020. Entrando en el detalle de los productos que ofrece Cuna Más, en el caso del SAF se evidencia un crecimiento sostenido en los cinco períodos, mientras que en el caso del SCD se denota una reducción presupuestal en el año 2020. Si bien el incremento en el monto de presupuesto parece significar que este cuenta con mayores recursos para atender a los beneficiarios del mismo, es importante cotejar la información con la cantidad de usuarios que Cuna Más atiende, dato que también se presenta en el Anexo F.

De acuerdo a lo presentado en dicho anexo, los cálculos evidencian que pese al aumento en la asignación presupuestal entre el año 2016 y 2020, el incremento del gasto por beneficiario no ha sido sostenido, ya que a la par se han incluido a más personas en ambos servicios del



programa, siendo el año 2018 el período en el que más nuevos beneficiarios fueron registrados, considerando un aumento de 22% aproximadamente en comparación al año 2017. De esto se desprende que el incremento presupuestal se vinculó en algunos años a los cambios en la cantidad de beneficiarios en el programa, aunque este aumento de recursos financieros no fue suficiente para la cantidad de personas que fueron parte del programa en el año 2018, ya que el dinero invertido por usuario tuvo una disminución marcada de 7% aproximadamente.

### **3.2.6. EDEP del Programa Nacional Cuna Más**

En cuanto a la EDEP, el proceso inició en el año 2015 y estuvo a cargo de la empresa Metis Gaia S.A.C. La evaluación culminó en el año 2016 y la matriz de compromiso fue oficializada y firmada por los actores involucrados en el año 2019 luego de las negociaciones correspondientes entre la entidad y la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. Es importante resaltar el hecho de que la matriz fue formalizada tres años después de terminada y entregada la evaluación, lo que se configura como una falta a lo presentado por la directiva vigente en el año 2016 (Resolución Directoral N° 023-2012-EF) y a la ley de presupuesto de ese mismo año (Ley N° 30372, 2015).

El comienzo del proceso de evaluación se ubicó con la publicación en diciembre de 2013 de la Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2014, en el cual se detalla que el Programa Nacional Cuna Más sería parte del grupo de intervenciones evaluadas en dicho año (Ley N° 30114, 2013), mientras que el fin del proceso de evaluación se concretó en el mes de mayo del año 2016, con la entrega del informe final por parte de la terna evaluadora.

La metodología de la evaluación fue realizada bajo un enfoque cualitativo, ya que “no se requería que la información recogida tenga una representatividad estadística” (Sanabria, Nadramija & Betalleluz, 2016, p. 15), por lo que se entiende que la evaluación no busca generalizar los resultados de la misma, sino comprender como se están desarrollando las actividades y el vínculo entre lo planteado en el diseño del programa y lo que finalmente se evidencia en el estudio de campo. Las técnicas de recolección de información primaria fueron talleres, grupos focales y entrevistas estructuradas con miembros de la administración central del Programa Nacional Cuna Más, así como con personal de tres unidades territoriales (Sanabria, et al., 2016). La elección de estas tres regiones se realizó siguiendo tres criterios: presencia de los dos productos del programa en la región, cantidad de usuarios del SAF y representación de las tres regiones naturales del Perú, siendo las seleccionadas las siguientes: Piura, por la región costa; Cajamarca, por la región sierra; y Huánuco por la región selva (Sanabria et al., 2016). Además, la evaluación recogió la información del programa de los años 2013 y 2014, para así poder cumplir

con presentar los contenidos mínimos de una EDEP según la Resolución Directoral N° 023-2012-EF.

Con respecto a los principales hallazgos de la evaluación, el grupo evaluador hace un recuento sobre las fortalezas, debilidades y recomendaciones destacables del programa en el informe final, como se indican a continuación. Sobre los puntos positivos se puede mencionar la organización interna que tiene el programa para manejar sus procesos, específicamente el establecimiento explícito y claro de los servicios que brinda el programa; el modelo de gestión comunitaria que implementan para involucrar a las comunidades, a través de distintas áreas en cada zona de atención; y los continuos procesos de capacitación a los miembros del programa (Sanabria et al., 2016).

Por otra parte, las debilidades encontradas también tienen puntos resaltantes, como se mencionará a continuación. Los investigadores hacen énfasis en la discordancia entre los indicadores de medición utilizados y la operación del programa, específicamente en la permanencia de los usuarios en el programada y la cantidad de atenciones que reciben; la débil relación institucional con el sector salud y educación, que están involucrados en los procesos de monitoreo de salud de menores parte del programa y de acceso a la educación básica regular; la falta de personal por el alto nivel de rotación y las fallas en el proceso de recojo de información de desempeño (Sanabria et al., 2016). Finalmente, las recomendaciones se orientan a corregir los problemas ya mencionados, por lo que se insta al programa a mejorar el sistema de incentivos para reducir la rotación de personal, el proceso de coordinación interinstitucional y reformular los indicadores de desempeño para que la información que pueda ser recopilada apunte a medir correctamente los avances en los servicios ofrecidos (Sanabria et al., 2016). La Tabla 5, representada a continuación, resume los principales hallazgos y recomendaciones generadas por la EDEP del Programa Nacional Cuna Más.

**Tabla 5: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Cuna Más**

| Área de mejora                   | Conclusiones  | Recomendaciones  |
|----------------------------------|---|--|
| Lógica horizontal                | Existen problemas en la presentación de información histórica o la vinculación entre producto e indicador.  | Contar con una fuente única de información, además de revisar y completar fichas de indicadores.   |
| Coordinación inter institucional | Existen actividades del programa vinculadas al sector Salud y Educación que no están siendo correctamente coordinadas con las entidades correspondientes. | Crear instancias de coordinación interinstitucional y también entre niveles de gobierno. Además, generalizar buenas prácticas de algunas UTs exitosas. |

**Tabla 5: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Cuna Más (continuación)**

| Área de mejora                     | Conclusiones   | Recomendaciones  |
|------------------------------------|--|--|
| Lógica vertical                    | El resultado final no se encuentra registrado en el plan estratégico. Por otra parte, la división presupuestal del programa es la adecuada. Finalmente, es necesario realizar acompañamiento a los hogares que sean parte del SCD. | Actualizar la información del plan estratégico, mantener la división presupuestal y analizar la posibilidad de incluir visitas a hogares en el SCD.              |
| Equipo técnico                     | La rotación de personal afecta la capacidad operativa del programa.  | Revisar los mecanismos de retribución económica y no económica al personal, así como el nivel de gasto extraordinario que realizan de acuerdo al lugar atendido. |
| Actores comunales                  | Las condiciones laborales dificultan el compromiso y permanencia de los actores involucrados.  | Considerar incentivos no económicos, vacaciones y reducir la sobrecarga laboral para mantener el vínculo con los actores.  |
| Estructura organizacional          | Se necesitan adaptar los criterios de organización de las UTs para mejorar la distribución de tareas.  | Incluir criterios como accesibilidad, carga laboral y dispersión para la organización de las UTs.  |
| Recursos físicos e infraestructura | La falta de espacios adecuados dificulta el trabajo administrativo y de provisión del SCD.   | Realizar gestiones con instituciones públicas o privadas para la cesión de locales adecuados, además de asegurar el equipamiento de los ya existentes.           |
| Capacitaciones                     | La deserción de personal impide avanzar con el programa ya que se requieren capacitaciones constantes. Además, el presupuesto no se transfiere a tiempo.   | Contar con un manual que se brinde a manera de inducción al personal y mejorar la coordinación de transferencias de presupuesto.                                 |
| Sistemas de seguimiento            | El sistema de gestión de la información tiene deficiencias y puede mejorarse.  | Contar con manuales de gestión de la información, sistemas informáticos actualizados y normativa específica sobre el control de calidad de la información.       |
| Afiliación                         | No existe un proceso estandarizado ni un plan de promoción para la afiliación de usuarios aptos.   | Desarrollar de manera específica el proceso de afiliación e identificar los motivos de familias no afiliadas para no ser parte del programa.                     |
| Focalización                       | Existen potenciales problemas de filtración en el programa.  | Realizar un análisis profundo de la condición de pobreza de los afiliados para reducir el riesgo.  |
| Lineamientos de aprendizaje        | No se han considerado las características de la región amazónica y andina para los lineamientos de aprendizaje.  | Incluir características propias del contexto andino y amazónico.   |

**Tabla 5: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Cuna Más (continuación)**

| Área de mejora   | Conclusiones   | Recomendaciones  |
|------------------|--|--|
| Costos unitarios | Existen inconvenientes con la asignación de los costos operativos.                                 | Considerar las diferentes características de las regiones para la asignación de costos operativos. |
| Transferencias   | Los Comités de Gestión no siempre están en la capacidad de cumplir con las tareas administrativas. | Reducir la carga administrativa vinculada al uso de recursos en los Comités de Gestión.            |
| Sostenibilidad   | No existe claridad con respecto al proceso de egreso del SCD o del SAF.                            | Explicitar el proceso de egreso tanto del SCD como del SAF.  |

Adaptado de Sanabria et al. (2016)

Finalmente, sobre las recomendaciones entregadas a la entidad evaluada, se pudo constatar el avance realizado hasta la fecha en cuanto a la implementación de las medidas, lo que se presenta en la Tabla 6.

**Tabla 6: Avances en la implementación de recomendaciones en Cuna Más**

| Área de mejora | En proceso | Cumplido  |
|----------------|------------|-----------|
| Diseño         | 0          | 8         |
| Proceso        | 3          | 4         |
| Presupuesto    | 1          | 0         |
| <b>Total</b>   | <b>4</b>   | <b>12</b> |

Tomando en cuenta lo antes presentado, se puede evidenciar que, hasta la fecha, la entidad evaluada no solo ha iniciado los procesos de implementación de mejora, sino que ha culminado alguno de estos, como por ejemplo la actualización de indicadores de desempeño en la documentación institucional del programa, utilizando así la información resultante de la EDEP. Cabe destacar que existen otras recomendaciones cuya implementación no pudo ser constatada en documentos públicos u otras fuentes de información, por lo que no han sido incluidas en el cuadro resumen.

En resumen, el programa presupuestal Cuna Más es una intervención adscrita al MIDIS que reemplaza y amplía las actividades que brindaba anteriormente el programa Wawa Wasi, centrándose no solo en el cuidado de menores de edad en centros comunitarios, sino que también incluye la atención directa a familias en zonas rurales donde no es posible contar con los centros de cuidado diurno. Además, este programa trabaja también bajo la lógica del trabajo por resultados, tanto por el marco legal del MIDIS como por la lógica de los programas presupuestales en la que se enmarca el programa Cuna Más. Finalmente, se pudo explicar las principales características y resultados de la evaluación realizada por la terna independiente encargada del

proceso, resaltando la demora que existió entre la finalización de la evaluación y la suscripción de la matriz de compromisos por parte de los actores involucrados.

### **3.3. FONCODES – Haku Wiñay**

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) fue creado en el año 1991 con el fin de brindar oportunidades económicas de manera descentralizada a la población en situación de pobreza. La estructura y los productos ofrecidos por el FONCODES se modificaron en reiteradas ocasiones, siendo en la actualidad el Fondo ofrece seis intervenciones: Haku Wiñay, Mi Chacra Emprendedora, Mi Emprendimiento, Mi Abrigo, Agua más y Compras MYPERú (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [FONCODES], 2018). Sin embargo, como menciona la Memoria Anual 2018 del FONCODES, el PP0118 Haku Wiñay es una intervención exitosa que no solo es reconocida en el país, sino también a nivel internacional (FONCODES, 2018).

Es en el año 2012 cuando se inició con el proyecto “Haku Wiñay”, una intervención destinada a mejorar la técnica agropecuaria de un sector específico de la población y así poder mejorar su situación socioeconómica, basándose en experiencias previas de otros programas ofrecidos por la misma entidad (MIDIS, 2016). A continuación, se presentarán los objetivos y productos del programa, su organización interna, la estructura del presupuesto de la intervención y los directores y directoras que han dirigido el programa desde el inicio de su evaluación.

#### **3.3.1. Objetivos del programa**

Esta intervención pública tiene detallados un objetivo general y cuatro objetivos específicos que rigen su labor y que se transforman posteriormente en los productos ofrecidos a los beneficiarios. Sobre el objetivo general del programa, el portal de FONCODES especifica que el objetivo es el siguiente:

Desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos rurales en las familias usuarias del proyecto Haku Wiñay/Nao Jayatai para que accedan con mejores oportunidades a los mercados locales, y puedan generar sus ingresos económicos de manera autónoma y sostenida (FONCODES. s.f.).

Por otra parte, en cuanto a los objetivos específicos que se vinculan con los productos del programa se encuentran los siguientes:

- a. Fortalecer y consolidar los sistemas de producción familiar, mediante asistencia técnica, capacitación y dotación de activos productivos para la adopción de innovaciones tecnológicas productivas.
- b. Promover la vivienda rural saludable de los hogares, mediante la instalación de cocinas mejoradas, agua segura y disposición de residuos

- sólidos. c. Promover emprendimientos rurales inclusivos, mediante fondos concursables.
- d. Fomentar capacidades financieras de los hogares en temas vinculados con la alfabetización financiera y promoción del ahorro (FONCODES. s.f.).

### **3.3.2. Productos del programa**

El programa social Haku Wiñay se compone esencialmente de dos productos ofrecidos a la población beneficiaria de manera integral. A continuación, se detallan las características de cada uno de los servicios ofrecidos.

a. Hogares rurales con economías de subsistencia reciben asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas: En este primer producto el programa se enfoca en dos actividades principales para formar a los involucrados como actores productivos. Por una parte, se brinda capacitaciones e insumos en materias como riego tecnificado, manejo de abono orgánico, plantación de hortalizas, invernaderos rústicos, crianza de animales menores, cultivos andinos y de selva, entre otras actividades (MIDIS, 2016). Por otra parte, se entrega asistencia técnica vinculada al mejoramiento de los hogares de las familias beneficiarias, con un enfoque saludable orientado a mejorar elementos como las cocinas, el acceso a agua potable, el manejo de residuos y otras actividades vinculadas a la salud de los integrantes de las familias (MIDIS, 2016).

b. Población rural con economías de subsistencia reciben asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales: Este segundo producto se orienta a la creación de capacidades empresariales y financieras en las familias beneficiarias para mejorar su situación socioeconómica a través de dos actividades principales. Por una parte, el programa se enfoca en capacitar a grupos de beneficiarios para que se creen perfiles de negocios agrarios o no agrarios para que estos sean postulados a la convocatoria de cada comunidad, siendo la alternativa ganadora acreedora de fondos destinados para la compra de activos básicos del negocio y el acompañamiento en la formalización del plan de negocio (MIDIS, 2016). Por otra parte, a través de los voluntarios acompañantes llamados “Yachachiq”, se ofrecen talleres de capacitación financieras con el fin de que los beneficiarios comprendan el funcionamiento del sistema bancario y de los beneficios que pueden obtener, así como promover el ahorro en dicha población (MIDIS, 2016).

### **3.3.3. Estructura organizacional de FONCODES**

El esquema de organización de FONCODES, como se puede ver en el Anexo G, se caracteriza, al igual que en el caso del Programa Nacional Cuna Más, por tener unidades estratégicas centralizadas mientras que el aspecto operativo del programa se distribuye a nivel

regional a través de las unidades territoriales. Dentro de estas unidades estratégicas cabe destacar a cuatro de estas oficinas que están vinculadas directamente con el recojo, procesamiento y sistematización de la información del desempeño dentro de FONCODES. Por otra parte, la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización es la oficina que se encarga de sistematizar y presentar mensual, trimestral y anualmente los avances obtenidos de acuerdo a la información registrada, además de gestionar la asignación presupuestal del programa y la distribución de los recursos entre las áreas operativas (Resolución Ministerial N° 046-2020-MIDIS, 2020).

En este caso, al igual que en el caso del programa Cuna Más y siguiendo la normativa detallada en la Directiva N° 007-2012-MIDIS, se cuenta con una directiva interna vinculada al proceso de seguimiento y evaluación en el programa Haku Wiñay. De acuerdo a la Directiva N° 012-2018-FONCODES/UPPM-CSE, las actividades de gestión de la información se podrían organizar de la siguiente manera (ver Tabla 7).

**Tabla 7: Etapas del proceso de gestión de la información en Haku Wiñay**

| <b>Etapa</b> | <b>Responsable</b>   | <b>Proceso</b>  |
|--------------|--|---|
| <b>1</b>     | Unidad de Tecnologías de la Información (UTI)              | Valida el correcto funcionamiento de los sistemas de información correspondientes.  |
| <b>2</b>     | Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (UPPM) | Define el cronograma y los mecanismos para el recojo de información. Además, capacita a las UTs en los procesos de registro de información.                   |
| <b>3</b>     | Unidad territorial (UT), Yachachiq y Núcleo Ejecutor       | Realiza el recojo de información en campo, y se encarga de reportar los datos en los sistemas correspondientes, asegurándose de la calidad de la información. |
| <b>4</b>     | Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (UPPM) | Realiza el procesamiento de la información y el reporte correspondiente a la Dirección Ejecutiva del FONCODES, así como de otros usuarios de la información.  |

Adaptado de Directiva N° 012-2018-FONCODES (2018)

De los procesos antes descritos, en un escenario similar a lo presentado en el caso del programa Cuna Más, se desprende también que la responsabilidad en cuanto a la oportunidad y la precisión en la información recogida por los programas analizados recae en las unidades territoriales, aunque en este caso incluye a los actores externos (específicamente el Yachachiq), quien es el encargado de brindar las capacitaciones a los beneficiarios del programa, como se presentará más adelante. Además, la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización es también la responsable del análisis de la información, así como de la organización y

sistematización de la misma para las áreas correspondientes, como la dirección ejecutiva del programa o la DGSE.

En el caso de las unidades operativas, tanto la Unidad de Gestión de Proyectos Productivos, la Unidad de Gestión de Proyectos e Infraestructura y la Unidad de Gestión de Proyectos Especiales se encargan de los aspectos logísticos y administrativos para el correcto funcionamiento de la intervención, además de recepcionar la información ingresada por las unidades territoriales con respecto a lo avanzado en cada etapa del programa Haku Wiñay. Al igual que en el caso de Cuna Más, en Haku Wiñay la atención a los beneficiarios se realiza directamente a través de unidades territoriales descentralizadas, por lo que cuenta con 23 unidades brindar localmente los servicios de la intervención, además de gestionar la capacitación de los acompañantes técnicos y manejar el presupuesto asignado a cada región (InfoMIDIS, s.f.).

#### ***3.3.4. Rotación de la alta dirección en FONCODES***

Con respecto a la rotación de la alta dirección, para el caso del programa presupuestal Haku Wiñay se realizó un recuento de los servidores públicos que han ocupado el puesto de “Director/a Ejecutivo/a” del FONCODES, tomando también como punto de partida los años que la EDEP evalúa (2014-2015) hasta la actualidad. En el Anexo H se presenta también un cuadro que resume el nombre de los directores/as, el mes en el que asumieron el cargo, el mes en el que renunciaron al mismo y la duración aproximada en meses.

Tomando en cuenta la información presentada, se observa que cada ocho meses el FONCODES presenta un cambio de gestión, contando con once directores/as entre los años 2014 y 2020. En cuanto a la persona que ocupó por menor tiempo el cargo, la gestión del señor Fernando Mejía se vio interrumpida por la crisis política que afrontó el Perú en el mes de noviembre de 2020, lo que implicó un cambio de gestión imprevisto. Por otra parte, es importante mencionar que la directora Peña fue la persona que tuvo la gestión más larga en el período de análisis, lo que destaca en el caso de FONCODES ya que ella fue designada por encargatura hasta que se designe oficialmente al director o directora del programa. Finalmente, también resalta que en este caso no se mantuvo la continuidad en el cargo del director ejecutivo durante el período de evaluación, ya que esta se realizó entre el 2017 y 2018, años en los que FONCODES tuvo dos cambios de gestión.

#### ***3.3.5. Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Haku Wiñay***

Al igual que en el caso de Cuna Más, otro punto a considerar para entender el funcionamiento de Haku Wiñay es la asignación presupuestal que la intervención pública ha recibido en los últimos años (en este caso se inicia en el 2016 al igual que en Cuna



Más para poder realizar una comparación efectiva). El Anexo I contiene una tabla que presenta el presupuesto asignado a este programa de acuerdo a lo presentado en el portal del MEF “Consulta amigable”.

De acuerdo a lo indicado en el portal web, se evidencia que el presupuesto general asignado al programa Haku Wiñay ha aumentado significativamente en los últimos cinco años, incluso superando el 100% de incremento entre el 2016 y 2020, aunque este tuvo una disminución marcada de -14% aproximadamente en el año 2018. Entrando en el detalle de los productos que ofrece este programa, tanto en el primer como en el segundo producto se observan altibajos en las modificaciones presupuestales, con un descenso relevante en el año 2018, de 13% aproximadamente. En este caso también es importante cotejar la información con la cantidad de usuarios que Haku Wiñay atiende, para poder verificar si el incremento presupuestal se condice con el incremento en proyectos del programa, lo que se presenta también en el Anexo I.

En este caso, los cálculos evidencian que pese al aumento en la asignación presupuestal entre el año 2016 y 2020, el incremento del gasto por beneficiario tampoco ha sido sostenido, ya que a la par se han incluido a más personas en ambos servicios del programa, siendo el año 2018 el período en el que más nuevos beneficiarios fueron registrados, considerando un aumento de 24% aproximadamente en comparación al año 2017. De esto se desprende que el incremento presupuestal se vinculó en algunos periodos a los cambios en la cantidad de beneficiarios en el programa, pero este aumento de recursos financieros no fue suficiente para la cantidad de personas que fueron parte del programa en el año 2018, ya que el dinero invertido por usuario tuvo una disminución marcada de 30% aproximadamente.

### ***3.3.6. EDEP del Programa Nacional Haku Wiñay***

Con respecto a la EDEP realizada a la intervención pública, la evaluación inició en el año 2017 y fue culminada y entregada en el año 2018, estando a cargo de la empresa “Apoyo Consultoría”. Si bien se dio por finalizadas las negociaciones para la construcción y firma de la matriz de compromiso correspondiente a esta evaluación, la revisión de la metodología de las matrices de compromiso que está llevando a cabo el MEF desde el año 2019 ha detenido la oficialización de la matriz de compromisos en este caso puntual, de acuerdo al Director de Calidad del Gasto Público, Efraín Rodríguez (comunicación personal, 6 de diciembre, 2020).

En cuanto a la metodología de esta evaluación, se utilizó un enfoque cualitativo, ya que la evaluación buscaba interpretar la información recogida en el trabajo de campo para reconstruir la lógica detrás del diseño del programa, así como interpretar las mejores alternativas para corregir las deficiencias encontradas. Para esta investigación, se utilizaron distintas fuentes de información

secundaria, como las brindadas por el Ministerio de Economía, de Agricultura y de Desarrollo e Inclusión Social, así como también entrevistas a empleados administrativos, empleados en unidades de Puno y San Martín, y beneficiarios del programa (Apoyo Consultoría, 2018).

Además, es importante destacar que, si bien se realizaron de maneras separadas, la terna evaluadora tuvo como tarea realizar la evaluación tanto del PP 0118 Haku Wiñay como del PP 0121 llamado “Mejora de la articulación de los pequeños productores agropecuarios al mercado”, ya que el MEF consideraba que existían duplicidades entre ambos programas. Sin embargo, tanto el trabajo de campo como el análisis de la información fue realizado de manera independiente, siendo el final del proceso la etapa en la que se comparaban los resultados y se buscaba identificar y corregir tareas o actividades que se realicen a la par.

En cuanto a los principales problemas identificados que brinda la EDEP a la intervención evaluada, se destacan las mencionadas a continuación. Por una parte, la terna evaluadora indica que el programa no realiza una correcta distinción entre las características propias de la población de la sierra y la selva. Además, los criterios de focalización utilizados no son lo suficientemente precisos para acoger a todos los beneficiarios posibles en la intervención. Adicionalmente, el programa no atiende todas las causas posibles del problema, por lo que los productos planteados no terminan de cerrar la brecha existente en cuanto el acceso a los mercados locales (Apoyo Consultoría, 2018).

De acuerdo al mismo documento, las conclusiones y recomendaciones más destacadas de la evaluación se mencionan a continuación. En primer lugar, se expresa la necesidad de que se revise de manera integral el análisis causal de la intervención para identificar las diferencias entre los distintos grupos que existen dentro de la población potencial del programa; además, se menciona también que se debe realizar un análisis más completo sobre las causas y otros factores relacionados al problema público que atiende la intervención, para poder definir las acciones necesarias para brindar una atención integral a los usuarios; finalmente, se destaca la necesidad de mejorar los criterios de focalización ya que se entiende que existe filtración en los beneficiarios de la intervención, considerando a población que no está en situación de vulnerabilidad y dejando fuera del programa a un sector en situación de pobreza o pobreza extrema, además de presentar también la necesidad de contar con mecanismos ágiles para la actualización de la información de los usuarios recogida por las unidades territoriales (Apoyo Consultoría, 2018). La Tabla 8, presentada a continuación, resume los principales hallazgos y recomendaciones generadas por la EDEP del programa Haku Wiñay.

**Tabla 8: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Haku Wiñay**

| Área de mejora                               | Conclusiones  | Recomendaciones   |
|--|---|---|
| Diseño de la intervención pública evaluada   | No se identifican las diferencias en el contexto donde se desarrolla el programa (selva o zona de altura). Existen riesgos por no incluir las diferencias.                                | Ahondar en la diferenciación requerida para atender las diferentes causas dependiendo de la zona geográfica atendida (selva o zona de altura).  |
| Diseño de la intervención pública evaluada   | La intervención no considera todas las causas vinculadas al problema público, por lo que no necesariamente tiene resultados sostenibles por la falta de coordinación con otras entidades. | Identificar si el resto de causas vinculadas al problema público son atendidas por otras entidades, y articular las actividades para mejorar la focalización.   |
| Diseño de la intervención pública evaluada   | El sistema de focalización genera filtraciones en la población atendida, así como falta de cobertura a usuarios potenciales del programa.   | Analizar la opción de contar con otros criterios para la focalización y actualizar de manera periódica los distritos a intervenir.  |
| Diseño de la intervención pública evaluada   | El modelo es parcialmente funcional, pero tiene actividades principales no valoradas por los usuarios, mientras que otras secundarias si son valoradas por los mismos.                    | Incluir explícitamente el componente vivienda saludable y reenfocar la capacitación financiera y comercial de acuerdo a las características de cada centro poblado.   |
| Diseño de la intervención pública evaluada   | Existen limitaciones con respecto a los medios de verificación de algunos indicadores de desempeño, así como la disonancia entre los indicadores y los objetivos del programa.            | Se deben reconsiderar las definiciones de los indicadores y establecer medios de verificación válidos para cada indicador presentado.   |
| Diseño de la intervención pública evaluada   | No existe un vínculo directo o indirecto establecido entre esta intervención y otros programas del MIDIS.   | Establecer reuniones periódicas con otros equipos del MIDIS y MIDAGRI para coordinar actividades complementarias y no duplicar esfuerzos.   |
| Procesos de la intervención pública evaluada | Existe una sobrecarga laboral en las Unidades Territoriales y Núcleos Ejecutores, lo que impide realizar otras tareas. Además, no hay apoyo sustancial de las municipalidades.            | Aumentar las reuniones de coordinación con especialistas técnicos, asignar asistentes administrativos y capacitar a los yachachiq, además de fortalecer el vínculo con municipalidades.                                 |
| Procesos de la intervención pública evaluada | No hay un proceso fluido en el programa, lo cual retrasa la ejecución de los proyectos, como la falta de adecuación de tecnologías de acuerdo a la geografía o el acceso a yachachiqs.    | Extender los plazos para el recojo de información y adaptación de los proyectos a las características geográficas. Además, aumentar la cantidad de yachachiq de acuerdo a la demanda y contar con apoyo administrativo. |
| Procesos de la intervención pública evaluada | Existen centros poblados que cumplen con los requisitos, pero no son atendidos por los parámetros definidos por el programa.  | Reconsiderar los criterios para constituir los Núcleos Ejecutores y la inclusión de centros poblados en el programa.  |

**Tabla 8: Hallazgos y recomendaciones de la EDEP – Haku Wiñay (continuación)**

| Área de mejora                                  | Conclusiones  | Recomendaciones  |
|---|---|--|
| Presupuesto de la intervención pública evaluada | Es probable que exista una subvaluación del gasto administrativo del programa por la sobrecarga laboral que recae en personal no asignado para dichas tareas. | Realizar una revisión exhaustiva de la carga administrativa que demanda la gestión del programa, para tomar en consideración las actividades no reflejadas en las directivas de la intervención. |

Adaptado de Apoyo Consultoría (2018)

Finalmente, sobre las recomendaciones entregadas a la Haku Wiñay, también se pudo constatar el avance realizado hasta la actualidad en cuanto a la implementación de las medidas, lo que se presenta en la Tabla 9.

**Tabla 9: Avances en la implementación de recomendaciones en Haku Wiñay**

| Área de mejora | En proceso | Cumplido |
|----------------|------------|----------|
| Diseño         | 4          | 2        |
| Proceso        | 1          | 0        |
| Presupuesto    | 0          | 0        |
| <b>Total</b>   | <b>5</b>   | <b>2</b> |

Al igual que en el caso de Cuna Más, se puede evidenciar que, hasta la fecha, la entidad evaluada ha iniciado los procesos de implementación de mejora, utilizando así la información resultante de la EDEP. Si bien no cuenta con una gran cantidad de procesos culminados, esto es una situación esperada dado que la evaluación emitió su informe final en el 2018 (dos años después de lo presentado en Cuna Más). En este caso, también es importante mencionar que existen recomendaciones que no han sido incluidas en el cuadro resumen ya que no se pudo constatar su avance o cumplimiento en documentos técnicos o alguna otra fuente de información.

Considerando lo antes mencionado, se evidencia que Haku Wiñay es un programa presupuestal que, al igual que Cuna Más, surge de una intervención previa, pero que se ha adaptado a las características propias de un programa orientado a resultados, como la definición de los productos de manera clara y explícita, además de vincular estos a metas anuales que son constantemente monitoreadas. Además, se ha podido detallar también las características y resultados del proceso de evaluación de Haku Wiñay, considerando que en este caso no se ha suscrito la matriz de compromisos luego de dos años de finalizada la evaluación.

A manera de síntesis, en el presente capítulo se ha podido explicar el desarrollo de la reforma del presupuesto público en el caso peruano, entendiendo que este proceso se encuentra en desarrollo por lo que presenta variaciones a nivel normativo y operativo, además de que implica un cambio de enfoque no solo del ente rector (el Ministerio de Economía y Finanzas) sino también de las entidades encargadas de ejecutar el presupuesto. Por otra parte, también se

concluye que las evaluaciones de desempeño que se realizan en el marco del presupuesto por resultado, las EDEPs, son herramientas que buscan explorar de manera holística a los programas presupuestales, para así poder generar un análisis transversal y emitir recomendaciones orientadas a la mejora de la intervención evaluada, aunque esto no se cumple necesariamente, ya que, por ejemplo, no se han formalizado los compromisos de mejora a tiempo en ninguno de los dos casos presentados. Finalmente, con respecto al sector Desarrollo e Inclusión Social, se han podido definir tanto sus características principales como el trabajo bajo evidencias realizado en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, así como también se han presentado los principales elementos y características de los programas presupuestales seleccionados que permiten entender no solo su funcionamiento, sino también su proceso de evaluación.



## CAPÍTULO 4: MARCO METODOLÓGICO

En el presente capítulo se explicará la metodología elegida para la investigación, considerando los aspectos necesarios para poder describir cuáles son los factores que influyen en el uso de la información de desempeño en dos programas presupuestales del MIDIS en el presente trabajo. Se presenta primero el alcance de la investigación, para explicar luego el diseño de la misma, la muestra del estudio, las herramientas de recolección y análisis de la información, y cerrar con la operacionalización de los factores de estudio. Cabe destacar que el proceso de diseño de la metodología recoge los aspectos centrales para reunir los datos necesarios para responder a las preguntas guía de la investigación (Ponce & Pasco, 2018), por lo que es de vital importancia elegir una metodología que se ajuste al tipo de investigación que se realiza, así como a la disponibilidad de información y el acceso al sujeto de estudio.

### 1. Alcance de la investigación

Los estudios cualitativos pueden ser de alcance exploratorio, descriptivo, correlacional o explicativo y evaluativo. Estos tipos de alcances no son excluyentes entre sí, pues una investigación puede tener elementos característicos de más de un tipo de alcance. En la Tabla 10 se presenta un resumen de estos.

**Tabla 10: Tipos de alcance de investigación y sus objetivos**

| Alcance  | Exploratorio                             | Descriptivo  | Correlacional                                 | Explicativo                                |
|----------|--|--|---|--|
| Objetivo | Estudiar problemas antes no investigados | Conocer las características del fenómeno de estudio. | Estudiar la relación entre 2 o más variables. | Conocer las causas del fenómeno de estudio |

Adaptado de Hernández, Fernández y Baptista (2014)

La presente investigación se realizó bajo el alcance descriptivo, el cual pretende especificar las propiedades y características del sujeto de estudio, en este caso, las Evaluaciones de Diseño e Implementación Presupuestal (EDEPs) de dos programas presupuestales. De acuerdo con Hernández et al. (2014), “los estudios descriptivos son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad o situación” (p. 92). Así también señala que una investigación descriptiva busca definir de manera precisa el perfil de un grupo de personas, eventos o situaciones a través de preguntas de investigación como “¿cómo?”, “¿cuándo?”, “¿quién?”, entre otras (Hernández et al., 2014).

Para comprobar que el alcance descriptivo es aquel que se asemeja al objetivo de la investigación, se realizó un cuadro diferencial entre los diferentes alcances (ver Tabla 11).

**Tabla 11: Diferencias entre los distintos tipos de alcance de investigación**

| Diferencias entre alcances | Exploratorio  | Correlacional   | Explicativo   |
|----------------------------|---|---|---|
| Descriptivo                | El alcance descriptivo específica como es y se manifiesta el fenómeno de estudio, a diferencia de los estudios exploratorios que recoge temas poco o nada estudiados antes. | El alcance descriptivo busca analizar con precisión las variables de manera individual, a diferencia de los estudios correlacionales que pretenden precisar con exactitud el vínculo entre las variables. | El alcance descriptivo busca caracterizar el fenómeno de estudio, a diferencia de los estudios explicativos que son más estructurados y pretenden entender al fenómeno en su totalidad. |

Fuente: Hernández et al. (2014)

En síntesis, las diferencias entre el alcance descriptivo, exploratorio, correlacional y explicativo; yace en que el primero tiene el objetivo de detallar cómo se componen y actúan, individualmente, los factores que influyen en el uso de las evaluaciones de desempeño para la mejora en la toma de decisiones en las entidades públicas; lo que permitió la definición de las variables de la investigación, en el marco del sector público peruano representado por los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que se presentarán más adelante.

## **2. Diseño metodológico de investigación**

A continuación, se presentarán los componentes del diseño de la investigación, que serían los siguientes: estrategia, horizonte temporal y enfoque de investigación.

### **2.1. Estrategia de investigación**

De acuerdo con Saunders, Lewis y Thornhill (2016) las estrategias de investigación pueden ser las siguientes: experimentales, investigación documental y archivos, encuestas, etnográficas, investigación-acción, teoría fundamentada, investigación narrativa y, por último, estudio de caso, siendo esta última la estrategia empleada. Los estudios de caso permiten generar hallazgos tras una investigación exhaustiva sobre un fenómeno en el contexto en el que se desarrolla (Yin 2014, citado Saunders et al., 2016). Asimismo, presenta dos dimensiones: los estudios de caso único o múltiple, que se conduce bajo la lógica de la réplica; y, los estudios de caso holístico o delimitado, que hace referencia a la unidad de análisis (Yin 2014, citado en Saunders et al., 2016).

En efecto, esta investigación se desarrolló bajo la estrategia de estudio de caso múltiple. Yin señala que se realizan estudios de caso múltiple “con el propósito de reducir los efectos de la idiosincrasia del primer caso estudiado” (Yin 2014, citado en Saunders, 2016). Además, el estudio de caso múltiple permitirá que, tras una exhaustiva investigación, se generen nuevas ideas sobre

el problema de estudio y su relación con el contexto, pues de acuerdo a Saunders et al. (2016), ello enriquecerá el desarrollo de la investigación. Y es que, como investigadores, se optó por estudiar la evaluación de dos programas presupuestales de un ministerio en específico, para así no caer en generalizaciones y encontrar vinculaciones entre ambas, pues, como fenómeno, las EDEPs no pueden considerarse todas iguales, ya que ocurren en diferentes contextos y evalúan programas presupuestales que abordan distintas problemáticas, desde problemas de nutrición infantil, hasta el acceso a programas de educación superior. Si bien estas evaluaciones tienen como ente rector al Ministerio de Economía y Finanzas, los programas corresponden a diversos ministerios y cada uno tiene una forma de gestión particular; por lo que, estudiarlas en su totalidad generaría problemas respecto al control de las variables, ya que se presentarían formas distintas en cada caso. No obstante, existen programas presupuestales que comparten factores en común, lo que favorece se puedan realizar estudios de caso múltiple como en esta investigación. Dentro de estos factores se encuentra el tipo de organización a nivel territorial, el ministerio al que corresponden, el sector en el que se desarrollan, entre otros.

Finalmente, Saunders et al. (2016), señala que el estudio de caso múltiple permite emplear diferentes estrategias para la recolección de información; como la revisión bibliográfica, observación del fenómeno, entrevistas, grupos focales, cuestionarios, entre otros. Esta investigación realiza una amplia revisión bibliográfica y entrevistas a profundidad a servidores públicos involucrados en los casos de estudio presentados más adelante, cual permitirá se realice una triangulación con la información recolectada

## **2.2. Horizonte temporal**

Respecto al horizonte temporal de la investigación, se consideró un horizonte temporal transversal. Este se define como aquel tipo de diseño que recoge datos en un solo momento, un tiempo único (Liu & Tucker 2008, citados en Hernández et al., 2014). Se eligió este tipo de enfoque temporal ya que se está estudiando lo sucedido en cada una de las evaluaciones de las intervenciones públicas seleccionadas de manera separada y en el momento exacto del tiempo en el que se realizaron estos procesos. No podría hacerse un estudio de este tipo bajo otro enfoque temporal, ya que no existen casos en los que se haya evaluado más de una vez a una intervención y por lo tanto no podría analizarse los cambios en un mismo sujeto de estudio durante el tiempo de investigación.

## **2.3. Enfoque de la investigación**

Tomando en cuenta lo presentado anteriormente, el enfoque definido para la investigación es cualitativo. Existen diversos conceptos en relación a las investigaciones cualitativas;



Hernández et al. (2014) explica que una de las principales características es que el investigador recoge datos que no se están estandarizados o sistematizados, no presenta resultados que puedan ser generalizados o aplicados a otros contextos e interpreta la realidad estudiada sin modificar ningún aspecto en los sucesos analizados. Además, Ponce y Pasco (2018) explican que bajo el enfoque cualitativo de investigación existe “una mayor flexibilidad en cuanto a la secuenciación del estudio, así [este enfoque] enfatiza el trabajo con muestras más pequeñas, el uso de instrumentos de medición más abiertos e interactivos, y una interpretación y comprensión profunda del fenómeno investigado” (p. 45).

Se optó por el enfoque cualitativo debido a que el contexto y comportamiento del fenómeno de estudio es único, por lo que no se puede sistematizar ni generalizar la información, sino que el análisis debe realizarse considerando las características singulares del fenómeno para poder entenderlo en su totalidad. Además, la falta de literatura en relación al objeto de estudio, no permite contar con un modelo pre establecido que detalle y organice las variables de la investigación, sino que este fue elaborado tras la revisión bibliográfica y recolección de experiencias de servidores públicos peruanos, quienes permitieron contextualizar el presente estudio.

Por otro lado, la investigación fue deductiva puesto que se emplea un marco teórico para el diseño y análisis de la investigación (Saunders et al., 2016). Dado el enfoque deductivo, la investigación partió desde la revisión bibliográfica y la recolección de información, lo que generó premisas que llevaron a una conclusión lógica; es decir, si las premisas son verdaderas, la conclusión será verdadera. Ello permitió observar la información y compararla para encontrar posibles relaciones. Asimismo, como el enfoque deductivo requiere, se realizó la operacionalización de las variables para que puedan ser medidas y conocer a profundidad la información recolectada y su significado, así como una mejor una interpretación de los resultados y conocer el contexto en que se desarrolla el fenómeno (Hernández et al., 2014).

En síntesis, el enfoque cualitativo brindó una mayor flexibilidad a la investigación pues otorgó la libertad de utilizar, a criterio, diversas técnicas de recolección de data y el análisis. Así también, al tratarse de una investigación de caso múltiple, se debieron conocer las características particulares de los sujetos evaluados y el marco en el que se desarrollan, lo cual se realizó con las herramientas cualitativas presentadas en las siguientes secciones.

### **3. Población y muestra**

En relación a lo antes señalado, los sujetos de estudio son las EDEPs de los Programas Presupuestales Haku Wiñay y Cuna Más. El proceso de selección de estos fue el siguiente. De acuerdo a la lista de programas presupuestales publicados en el portal web del Ministerio de

Economía, al año 2020 se encontraban vigentes un total de 92 programas presupuestales, acto seguido se filtraron aquellos programas que contaran con una EDEP culminada. Luego, se seleccionaron aquellas EDEPs que evalúen programas de manera integral, descartando aquellas que evalúen procesos críticos, puesto que así se podrá entender cómo funciona en su totalidad la entidad evaluada. Seguido, se seleccionaron aquellas EDEPs que se hayan publicado en los últimos 5 años (2015 – 2019), ya que facilitará el obtener información reciente y poder contactar a los entrevistados; además, se consideró los cambios de gobierno efectuados en este periodo ya que ello implica cambios en el gabinete y en la gestión pública en general.

Después, se tuvo en cuenta la articulación territorial de los programas, que se define como la coordinación entre dos o más entidades de distinto nivel de gobierno en relación a un programa presupuestal (MEF, 2015b). En base a ello, se optó por programas presupuestales que no contaran con articulación territorial pues hay una línea directa, que no presenta quiebres en la cadena de mando y que favorece la integración entre los niveles de gobierno. Por último, de acuerdo con Saunders et al. (2016), el estudio de caso múltiple permite encontrar mayor evidencia y replicar el fenómeno en más de un caso. Es por ello que, con la intención de hacer más significativa la investigación, se optó por desarrollar un estudio de caso múltiple escogiendo dos EDEPs que, tras la aplicación de todos los filtros antes mencionados, sean de la misma entidad, resultando en las EDEPs de los programas Haku Wiñay y Cuna Más del Ministerio de Desarrollo en Inclusión Social (MIDIS). En la Tabla 12 se presentan los filtros aplicados y el resultado de ello.

**Tabla 12: Criterios y filtración de programas presupuestales**

| Filtro  | Cantidad |
|---|----------|
| Programas Presupuestales activos al año 2020                  | 92       |
| Programas Presupuestales con EDEPs culminadas                 | 31       |
| EDEPs que evalúan un programa presupuestal de manera integral | 25       |
| Fecha de publicación (2015-2019)                              | 11       |
| Sin articulación territorial                                  | 4        |
| Pertenecientes al mismo ministerio                            | 2        |

A partir de la selección de casos de estudio antes realizada, se determinó la muestra de la presente investigación. Es así que, la población objetivo de la investigación está conformada por dos grupos generales: el primero conformado por ex servidores públicos y profesionales que tienen experiencia sobre el fenómeno de estudio, y otro conformado por servidores públicos involucrados directamente en el desarrollo de las EDEPs en los años mencionados.

Para el proceso de muestreo a realizar se utilizó una técnica no probabilística, ya que no se pretendía extrapolar los resultados de la investigación a otros escenarios, sino realizar una

revisión exhaustiva del caso de estudio para comprender los procesos que se generan en los programas analizados. La elección de los individuos a entrevistar fue de acuerdo al criterio de los investigadores, tomando en cuenta el perfil de los servidores públicos que sean considerados como fuentes de información relevantes, lo que correspondería a un criterio subjetivo por parte del grupo investigador en lugar de un criterio estándar estadístico (Saunders et al., 2016). Además, dado el contexto político y social en el que se encuentran las instituciones públicas durante la planificación y ejecución del trabajo de campo, se recurrió a la técnica de bola de nieve, la cual señala que se contactará primero a uno de los entrevistados identificados y se utilizará este contacto para acceder a las entrevistas con otros servidores de la institución (Morgan 2008, citado en Hernández et al., 2014).

Como ya se mencionó, el estudio fue de caso múltiple, por lo que no se pretendía que este represente estadísticamente a la población de EDEPs. Así también, Hernández et al. (2014) explica que en las muestras no probabilísticas el investigador tiene la libertad de determinar la muestra de acuerdo a las características o criterios de la investigación.

El tamaño de la muestra ha sido de 14 entrevistados, lo que coincide con lo señalado según Saunders et al., la muestra recomendada para el recojo de información se sitúa entre los 5 y 25 entrevistados dado el tipo de investigación a realizar y la técnica de recolección seleccionada (2016). Además, se ha tomado en cuenta la capacidad de acceso a las entidades en cuestión, así como el punto de saturación en el proceso de trabajo de campo.

La técnica de muestreo seleccionada fue heterogénea, ya que como menciona Saunders et al. (2016), este tipo de elección se encuentra dentro del tipo “deliberada” (es decir, con un propósito específico) y permite interactuar con participantes de diferentes sub grupos pertenecientes a los casos establecidos. De esta manera se pudo obtener información desde distintos puntos de vista, no solo desde diferentes áreas de la entidad y los programas analizados, sino también de distintos niveles organizacionales y perfiles profesionales. Ya que el fenómeno de estudio es el uso de información, en el proceso están involucradas diferentes unidades u oficinas, por tanto, la técnica heterogénea permitió encontrar ideas claves desde distintos puntos de vista. Posteriormente, con la información recogida de las entrevistas, se realizaron cruces de información para verificar la información encontrada en la revisión bibliográfica y generar nuevos hallazgos, ya que se pudo reconstruir los procesos realizados anteriormente y tener de manera clara lo sucedido una vez entregados los resultados de las evaluaciones de los programas seleccionados.

### 3.1. Grupo de expertos

De manera preliminar al trabajo de campo, y para validar las variables de estudio, se entrevistó a cinco expertos en temas relacionados a programas presupuestales, evaluaciones de desempeño y administración pública. Asimismo, para la elección preliminar de los entrevistados se tuvo en consideración sus conocimientos y experiencia en el sector público como responsables de un grupo de trabajo que haya sido parte de un proceso de evaluación.

La relación de entrevistados, junto con el cargo que desempeñan o desempeñaron y que los vincula con nuestro tema se encuentra en la Tabla 13.

**Tabla 13: Información de entrevistados en el grupo de expertos**

| Nombre            | Cargo  | Institución                           |
|-------------------|--|---------------------------------------|
| Juan Carlos Pasco | Ex Coordinador de Seguimiento, Evaluación y Difusión de la Política de la Modernización del Estado | Presidencia del Consejo de Ministro   |
| Guiselle Romero   | Ex Directora Ejecutiva   | Qali Warma - MIDIS                    |
| Mayen Ugarte      | Ex Secretaria de Gestión Pública   | Presidencia del Consejo de Ministros  |
| Entrevistada 4    | Ex Coordinador(a) de Educación en la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial    | Presidencia del Consejo de Ministros  |
| Entrevistado 5    | Ex Jefe de la Oficina de Cumplimiento de Gobierno e Innovación Sectorial                           | Presidencial del Consejo de Ministros |

Para esta etapa de la investigación se utilizó el método Delphi, que consiste en presentar las variables de estudio consideradas inicialmente para conocer si estas eran comprensibles y se ajustaban a la realidad del sector público; así también se les solicitó recomendaciones para delimitar la investigación, lo que resultó en la elección del enfoque de estudio de caso múltiple para fortalecer la investigación. En el apartado 5.1 del presente capítulo se detallará más a fondo el proceso del método Delphi.

### 3.2. Servidores públicos vinculados al proceso de evaluación de las intervenciones seleccionadas

De acuerdo a la información recogida de la entidad en cuestión (MIDIS), se ha podido definir los tipos de funcionarios que será entrevistados en esta parte del proceso. Cabe destacar que se ha realizado una segmentación según el nivel organizacional y la relación con las intervenciones evaluadas para así tener en cuenta el tipo de información que nos puede brindar cada grupo de trabajadores. La información se encuentra de manera resumida en la Tabla 14.

### ***3.2.1. Internos o parte de los programas***

En este grupo se han identificado a los servidores públicos que están o estuvieron vinculados directamente con el funcionamiento de las intervenciones estudiadas. En ese sentido, se ha podido distinguir entre dos sub grupos cuya composición se explicará a continuación.

#### ***a. Directores ejecutivos de los programas presupuestales***

Este segmento se compone principalmente de los directores de los programas presupuestales Haku Wiñay y Cuna Más, quienes asumen la responsabilidad de tomar las decisiones en cada programa, así como de la rendición de cuentas posterior por los resultados de los mismos.

#### ***b. Direcciones de línea de los programas***

Este grupo está conformado por encargados de la evaluación y seguimiento dentro de los programas presupuestales estudiados, así también servidores públicos responsables de la parte operativa encargado de la implementación de acciones de mejora en los programas. Estos han visto el avance de los programas y cuentan con información primaria que es útil para la investigación dado que son quienes, en sus actividades, pueden ver reflejado el uso de la información de las evaluaciones.

### ***3.2.2. Externos a los programas***

En este segundo grupo se han identificado a dos áreas en específico que no se encuentran dentro de los programas presupuestales analizados pero cuyas funciones están vinculadas al proceso de retroalimentación y de evaluación de dichas intervenciones.

#### ***a. Direcciones vinculadas al proceso de evaluación y seguimiento (Servidores públicos con experiencia en evaluación y seguimiento)***

Grupo conformado por servidores públicos de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación, de la Dirección de Calidad de las Prestaciones Sociales, del viceministerio de Política y Evaluación Social y del viceministerio de Prestaciones Sociales. Estas oficinas del ministerio tienen relación directa con los programas al ser los encargados de monitorear sus avances y realizar evaluaciones internas de ser necesario.

#### ***b. Responsables de la evaluación de desempeño (Ministerio de Economía y Finanzas)***

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el ente rector en el proceso de evaluación, por lo que se encarga no solo de la elección de la terna evaluadora, sino también

de monitorear la implementación de mejoras en las entidades una vez terminados los procesos. En ese sentido, es relevante recoger información de estos funcionarios con el fin de entender el papel que cumple el MEF y cómo este puede influir en las decisiones y las acciones de los programas presupuestales.

**Tabla 14: Lista de entrevistados del trabajo de campo**

| Entidad                  | Entrevistado     | Cargo   |
|--------------------------|------------------|---|
| MIDIS                    | Elmer Guerrero   | Director de la Dirección de Evaluación - MIDIS  |
|                          | Javier Loza      | Viceministro de Políticas y Evaluación Social - MIDIS                                     |
|                          | Norma Vidal      | Ex. Viceministra de Prestaciones Sociales - MIDIS   |
|                          | Teresa Trasmonte | Directora de Calidad y Mejora continua de la Gestión de las Prestaciones Sociales - MIDIS |
| Programas Presupuestales | Beatriz Urquía   | Especialista de Evaluación y Seguimiento – MIDIS FONCODES                                 |
|                          | Dante Córdova    | Especialista de Evaluación – FONCODES   |
|                          | Dick Castañeda   | Ex. jefe de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto - Cuna Más                            |
|                          | Jeanet Diaz      | Especialista de la Unidad Técnica de Atención Integral – Cuna Más                         |
|                          | Jorge Fernández  | Ex. Director Cuna Más   |
|                          | Sergio Miranda   | Jefe de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización – Cuna Más                 |
|                          | Carlos Figueroa  | Jefe de la Unidad de Proyectos Productivos del FONCODES                                   |
| MEF                      | Efraín Rodríguez | Director de la Dirección de Calidad del Gasto Público – MEF                               |
|                          | Milagros O’Diana | Coordinadora de Evaluaciones Independientes – MEF   |
|                          | Roger Salhuana   | Ex Director de Presupuesto Temático - MEF   |

#### 4. Herramientas de recojo de información

A partir de la elección del enfoque cualitativo, alcance y diseño metodológico de la investigación, es necesario precisar de qué manera se recogerá la información necesaria para alcanzar los objetivos planteados y responder a las preguntas realizadas en el presente trabajo de investigación. Dado el tipo de información a recabar, las técnicas de recolección a utilizar son la revisión bibliográfica y las entrevistas semiestructuradas, por lo que a continuación se explicará el porqué de esta elección y las características de cada una de las herramientas.

##### 4.1. Revisión bibliográfica

Primero, se debe señalar que la revisión de la literatura y revisión bibliográfica son conceptos distintos. La revisión de literatura se define como “detectar, consultar y obtener la bibliografía (referencias) y otros materiales que sean útiles para los propósitos del estudio, de

donde se tiene que extraer y recopilar la información relevante y necesaria para enmarcar nuestro problema de investigación” (Hernández et al., 2014, p. 61), es decir uno es consecuencia del otro. Este es un proceso que se realizó a lo largo de toda la investigación, iniciando con la revisión literaria para conocer el problema de investigación desde una perspectiva teórica y contextual, y a partir de ello, recoger variables o conceptos que sean compatibles con el tema de estudio en el marco peruano.

En relación al tema de investigación, se identificaron y revisaron estudios en relación a factores que influyen en el uso de las evaluaciones de desempeño realizadas en el ámbito público, criterios de una adecuada evaluación de desempeño, experiencias internacionales sobre el uso de información de desempeño para la retroalimentación en la toma de decisiones, programas presupuestales en el contexto peruano y el marco legal sobre estas.

Las principales referencias consultadas inicialmente fueron: “Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas para la toma de decisiones: un enfoque desde la teoría de juegos” de José Danilo González y “Performance Information for Democracy: The Missing Link” de Christopher Pollitt. Estos estudios fueron utilizados como primer acercamiento al sector público y la información de desempeño; asimismo, fueron la base para elaborar la metodología de la investigación. También, se buscaron los diversos factores que llegan a influir en el uso de información de desempeño, ya sea desde la experiencia nacional o internacional, para así complementar la metodología y crear un modelo único que se adapte al sujeto de estudio en el presente trabajo. Igualmente, los parámetros aplicados para la búsqueda de publicaciones fueron “performance information”, “use of performance information”, “performance management information”. Por último, la búsqueda de literatura se centró en información publicada en los últimos 15 años, teniendo consideración a las publicaciones más actuales, ya que coincide con el periodo de implementación de Presupuesto por Resultados en el Perú y el inicio de las evaluaciones de desempeño a los programas presupuestales.

#### **4.2. Entrevistas semiestructuradas**

Dado que el proceso estudiado en esta investigación incluyó decisiones, posturas y apreciaciones tomadas por autoridades y especialistas involucrados en las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal, así como en el uso de la información resultante de dicho proceso, se ha determinado que se utilizarán entrevistas semiestructuradas para recoger esta información por parte de estas personas.

Se optó por realizar entrevistas semiestructuradas a los participantes de la investigación. Saunders et al., (2016) explica que este tipo de entrevista se caracteriza por amoldarse a la forma en que está transcurriendo cada entrevista en particular. Se escogió esta con el objetivo de

establecer pautas claras que orienten la conversación hacia temas relacionados a la investigación, pero al mismo tiempo manteniendo abierta la posibilidad para que los participantes puedan incluir en sus respuestas todo lo que consideren relevante en torno a las preguntas planteadas.

Para ello se diseñaron dos guías de entrevista: una para los participantes que tienen o tuvieron algún cargo dentro de los Programas Presupuestales Haku Wiñay, Cuna Más o en las oficinas de administración central del MIDIS (ver Anexo A), y otra para los participantes que tienen o tuvieron algún cargo vinculado a la gestión del Presupuesto por Resultados en el MEF (ver Anexo B). El objetivo central de las entrevistas fue conocer la etapa posterior a la entrega de las EDEPs, teniendo en consideración las sub variables establecidas en la metodología de la investigación. Ello desde dos puntos de vista diferentes, siendo el MIDIS el sujeto evaluado y el MEF el sujeto evaluador. Por lo cual, la guía diseñada para los participantes del MIDIS contaba con preguntas relacionadas a la forma en que se recibieron los resultados de las EDEPs, los cambios generados tras su llegada, la relación con el MEF y factores externos que hayan influido; por otro lado, la guía diseñada para el MEF contenía preguntas respecto a la forma en que se entregaron las EDEPs, como es que se ejerce monitoreo a la entidad evaluada y la su relación términos de entidad – ente rector. Es importante especificar que estas entrevistas fueron llevadas a cabo entre noviembre del año 2020 y enero del año 2021.

## **5. Métodos de análisis de información**

A continuación, se presentan los métodos empleados para realizar el análisis de información recogida en la presente investigación, tanto en la etapa de validación de variables como el trabajo de campo con las entrevistas y revisión bibliográfica.

### **5.1. Método Delphi**

Se utilizó el método Delphi para adaptar al contexto peruano los factores que, según la literatura revisada, influyen en el manejo de información procedente de las evaluaciones de desempeño en el sector público. Ello con la colaboración de cinco ex/actuales servidores públicos con experiencia en programas presupuestales, evaluaciones de desempeño y administración pública, como se menciona en la sección 3.1, quienes brindaron sus conocimientos para identificar o descartar la relevancia de los factores considerados.

Saunders et al. (2016) señalan al método Delphi como una herramienta para esclarecer las ideas de investigación o identificar ideas alternativas por abordar. Este consiste en reunir a un grupo de expertos que conozcan sobre la idea inicial y aporten a la discusión. De acuerdo con Reguant y Torrado (2016), el método Delphi presenta cuatro fases (ver Figura 4).



**Figura 4: Fases del método Delphi**



Fuente: Reguant y Torrado (2016)

En la primera fase se realizó una revisión de la literatura en relación al manejo de información de desempeño en entidades públicas, desde lo cual surgieron cuatro macro variables: individuales, organizacionales, técnicos racionales y políticos; basadas en el modelo de González (2018). Luego de realizada la revisión bibliográfica con respecto a las sub variables vinculadas al uso de la información generada por las evaluaciones de desempeño en organizaciones públicas, se contactó a un grupo de expertos que tenían conocimientos sobre herramientas de monitoreo y seguimiento en el ámbito público, quienes se detallan en la sección 3.1 de este apartado. Esto se realizó con el objetivo de poder vincular su experiencia dentro del Estado peruano con las macro variables y sub variables organizadas para el presente trabajo, y así ajustar el modelo de investigación a la realidad nacional.

Las entrevistas realizadas a este grupo de expertos fueron semi estructuradas (ver Anexo C) y estuvieron enfocadas en conocer cómo se utilizan las evaluaciones de desempeño de distintas entidades públicas para que estas mismas tomen decisiones; así también, conocer la opinión de los expertos respecto a la matriz de macro variables y sub variables elaborada inicialmente tras la revisión bibliográfica. Las entrevistas resultaron en que se contextualicen y se generen nuevas variables como la cultura organizacional y la pertinencia de las evaluaciones.

Los resultados del método Delphi fueron utilizados como parte del proceso de ideación de las macro variables y sub variables de estudio, que se presentan en el apartado 6 de este capítulo, este se alcanzó tras un cruce de información entre la revisión bibliográfica, los hallazgos del método Delphi y los hallazgos del trabajo de campo realizado.

## **5.2. Método de codificación**

La recolección de información se realizó a través de entrevistas a servidores públicos. Para las entrevistas se emplearon grabaciones de audio y video, así como la transcripción de las mismas. Además, la información recolectada se procesó a través de un análisis temático. Según Saunders et al. (2016), este consiste en identificar patrones o temas que ocurren en la data analizada. Asimismo, el análisis de la información se realizará a través de una codificación cualitativa. Para ello, primero se realizó la transcripción de las entrevistas. Esto permitió la familiarización con la data y poder reconocer, de manera superficial, patrones emergentes. Segundo, a través del programa Microsoft Excel, se clasificó la data a través de segmentos o unidades que fueron comparadas entre sí para encontrar similitudes o diferencias. De encontrarse similitudes se formó una categoría y se les asignó un código; pero, si no se encuentran similitudes, la segunda unidad generará una nueva categoría y código, y así sucesivamente (Hernández et al., 2014).

Para la realización de la codificación cualitativa es vital llevar un registro de cuándo y por qué el segmento o unidad debe ir en dicha categoría, a ello se conoce como bitácora de análisis (Hernández et al., 2014). Esta se realizó de manera independiente por cada investigador y permitió la documentación de la data recolectada, facilitó la generación de nuevas ideas y resaltó dudas que surgieron durante el análisis de la investigación, cuales fueron resueltas como equipo o consultadas con expertos.

Así, una vez absueltas las dudas que surgieron en la clasificación de la data, se evaluaron los patrones y temas encontrados relacionados a las macro variables y sub variables de investigación establecidas. Tras el análisis de los hallazgos del trabajo de campo, estos fueron asignados a cada variable. Por último, se revisaron los temas encontrados y se analizó la información a través de una triangulación de datos, pues se comparó la información obtenida por la revisión bibliográfica junto con las entrevistas realizadas.

## **6. Operacionalización de variables de estudio**

Para definir las variables se realizó una exhaustiva revisión bibliográfica con respecto a los factores que teóricamente influyen en el uso de información de desempeño dentro de instituciones públicas. Como se ha explicado, la estructura de la matriz se basa en cuatro macro variables y en la división de cada una en sub variables. Sin embargo, con el fin de precisar aún más las unidades de análisis de investigación, en la Tabla 15 se procedió a especificar los factores correspondientes a cada macro variables.

**Tabla 15: Operacionalización de las variables de estudio**

| <b>MACRO VARIABLE</b>                     | <b>VARIABLE</b>  | <b>SUB VARIABLES</b>  |
|---|--|---|
| <b>CARACTERÍSTICAS INDIVIDUAL</b>         | Incentivos de desempeño (De Lancer & Holzer, 2001; Moynihan & Pandey, 2010)  | Sanciones o reconocimientos para el funcionario por parte de la entidad de acuerdo al desempeño |
|   |  | Puntos de control a lo largo de la cadena de mando  |
| <b>CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN</b> | Clima organizacional (De Lancer & Holzer, 2001; Merchant & Van der Steden citados en Siverbo, Cäker & Akesson, 2019; Moynihan & Sanjay, 2010; Pollitt, 2006) | Capacidad de adaptación para implementar las recomendaciones de las evaluaciones                |
|   | Cultura Organizacional (De Lancer & Holzer, 2001; Hammerschmid et al., 2013; Melkers y Willoughby, 2005; Moynihan & Pandey, 2010; Pollitt, 2006)             | Estilo de trabajo de la organización evaluada   |
|   | Flujo de información (Pollitt, 2006; Zaltsman, 2006)   | Proceso de socialización de la información en la organización                                   |
| <b>CARACTERÍSTICAS DEL INSTRUMENTO</b>    | Relevante (Feinstein, 2016)  | La información se corresponde con las actividades principales del programa                      |
|   | Fácil de comprender (Moynihan & Pandey, 2010; Pollitt, 2006)   | Lenguaje y términos con los que se presentan los resultados de la evaluación                    |
|   | Oportunidad (Feinstein, 2016; Pollitt, 2006)   | Fecha en la que se recibe la información  |
| <b>CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS</b>          | Relación de autoridad (De Lancer & Holzer, 2001; Zaltsman, 2006)   | Relación de regulador-administrado entre la entidad y el MEF                                    |
|   | Rotación de personal (Organización de los Estados Americanos, 2016)  | Rotación de personal por motivos políticos  |

Como se mencionó, la elección de las macro variables y sub variables surge tras la triangulación de la información recolectada a lo largo de la investigación. Así, se codificaron y analizaron las entrevistas en relación a las variables y, luego de la revisión de esta información y los documentos oficiales de la institución, se obtuvo una valoración para cada una, la cual pudo ser positiva o negativa de acuerdo a las incidencias encontradas. Estos factores resumen los hallazgos encontrados en la investigación y permiten que se puedan elaborar conclusiones lógicas y fundamentadas. La definición de cada sub variable, así como el factor asociado a la misma, se puede encontrar en la Tabla 16 presentada a continuación.

**Tabla 16: Lista de sub variables, definiciones y factores**

| SUB VARIABLE  | DEFINICIÓN   | FACTORES  |
|---|--|---|
| Sanciones o reconocimientos para el funcionario por parte de la entidad de acuerdo al desempeño | Mecanismos de incentivos a nivel individual que motiven a los servidores a utilizar la información de desempeño.                         | Falta de sanciones o reconocimientos para los servidores públicos por parte de la entidad de acuerdo al desempeño |
| Puntos de control a lo largo de la cadena de mando  | Cortes de control de información para alimentar los sistemas de seguimiento y evaluación.  | Favorable presencia de puntos de control a lo largo de la cadena de mando   |
| Capacidad de adaptación para implementar las recomendaciones de las evaluaciones                | Respuesta por parte de los servidores ante las mejoras recomendadas por la EDEP.   | Resistencia al cambio de los trabajadores ante recomendaciones planteadas por la EDEP.                            |
| Estilo de trabajo de la organización evaluada   | Enfoque de trabajo que la organización mantiene para el cumplimiento de las tareas de la entidad   | Favorable cultura de trabajo orientada al uso de evidencias   |
| Proceso de socialización de la información en la organización                                   | Mecanismos y/o rutas formales o informales para compartir la información de desempeño con las partes interesadas.                        | Reconocimiento de un proceso estructurado para socializar los resultados de la evaluación                         |
| La información se corresponde con las actividades principales del programa                      | Las recomendaciones arrojadas por la EDEP hacen referencia a las actividades y productos principales de cada programa.                   | Desconexión entre las actividades principales del programa y la EDEP.   |
| Lenguaje y términos con los que se presentan los resultados de la evaluación                    | Términos con los que se presenta la información de desempeño en el informe final de la EDEP  | Lenguaje accesible en el contenido de la evaluación.  |
| Fecha en la que se recibe la información  | Los plazos para recibir las recomendaciones finales de la EDEP para la implementación de las mejoras en el siguiente ciclo presupuestal. | Inconveniente establecimiento de plazos para que la información recibida pueda ser utilizada.                     |
| Relación de regulador-administrado entre la entidad y el MEF                                    | Percepción de los servidores públicos con respecto a la relación entre el MEF y el MIDIS   | Fuerte percepción de la relación jerárquica entre el MEF y MIDIS.   |
| Rotación de personal por motivos políticos  | Cambios de servidores públicos debido a ciclos de gobierno o coyuntura política.   | Numerosos cambios de empleados públicos por decisiones políticas.   |

## 7. Limitaciones

Como parte de toda investigación, es pertinente reconocer las limitaciones por las que se han atravesado y esta no es la excepción. Se ha podido identificar tres limitaciones relevantes para la presente investigación:

### 7.1. Acceso a la información

Debido al contexto de la COVID-19, la carga laboral de los participantes complicó la disponibilidad de estos mismos. Además, la inestabilidad política en el Perú, reflejado en los dos

procesos de vacancia que se dieron en el año 2020 también generaron una cantidad considerable de cambios de personal en distintas instituciones públicas, además de aumentar la carga laboral de los mismos debido a los informes de gestión que se deben presentar ante la rotación inminente del puesto. Por ello, la selección de la muestra por parte del grupo investigador se realizó en base a la accesibilidad con la que se contaba en ese momento.

## **7.2. Ausencia de investigaciones previas**

La investigación tiene un alcance descriptivo precisamente por la falta de literatura referida al tema de investigación. Este hecho implica que no exista actualmente suficiente información con respecto al objeto de investigación en el contexto en el que se desarrolla el trabajo, por lo que no existe la posibilidad de poder comparar las características y resultados de la investigación para comprobar o reforzar las conclusiones a las que se pueda llegar con el análisis de la información a realizar.

## **7.3. Confiabilidad de la data obtenida**

Como ya se mencionó, la presente investigación es descriptiva. No hay mucha bibliografía que desarrolle exactamente el fenómeno a estudiar en el contexto latinoamericano o peruano. Precisamente, se ha acudido a las entrevistas para conocer de primera mano los sucesos, características, propiedades de los distintos aspectos que se estudiarán y que ayudarán a cumplir el objetivo principal. Sin embargo, se tiene que tomar en cuenta que las entrevistas son una recolección de información que posiblemente esté sesgada por la persona quien lo brinde. No necesariamente todo lo que se comente tiene que ser cierto, por ello también se recurrirá a una revisión documentaria, no obstante, es importante tener este punto en cuenta ya que finalmente se trabajará, en parte, en base a la información brindada por los entrevistados.

Finalmente, es importante recalcar las dimensiones que abarca, y que pretende abarcar esta investigación. Por una parte, el trabajo se enfoca en el desarrollo puntual de dos casos de estudio, mientras que, por otro lado, utiliza un grupo de variables obtenidas de la literatura existente y del trabajo de consulta con un grupo de expertos, por lo que la investigación no pretende incluir todas las variables vinculadas al objeto de estudio, ni contar con conclusiones generalizables sino circunscritas a las condiciones de los programas Cuna Más y Haku Wiñay.

## CAPÍTULO 5: HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se presentará el resultado del análisis de la información recogida triangulando las entrevistas semiestructuradas con la revisión documental. Se describirá el detalle de cada uno de los factores que influyen en el uso de la información de las EDEPs, organizándolo de acuerdo a las variables y macro variables presentadas en el acápite de metodología. Cabe destacar que no todos los entrevistados han sido consultados por todas las variables de investigación, dado el perfil profesional de cada uno, por lo que el número total de entrevistados puede variar de acuerdo a cada uno de los factores presentados.

### 1. Características del instrumento

Esta macro variable hace referencia a los componentes básicos que contiene una evaluación adecuada, de acuerdo a lo mencionado por autores como Pollitt (2006) o Feinstein (2016), entre otros, por lo que a continuación se presentarán los hallazgos relacionados a las variables de relevancia, facilidad para comprender la información, oportunidad y pertinencia.

#### 1.1. Relevancia

##### *1.1.1 Desconexión entre las actividades principales del programa y la EDEP.*

Siete de los once entrevistados (dos pertenecientes al MEF, uno al MIDIS y cuatro de los programas presupuestales) mencionaron que la información de la EDEP no correspondía a las actividades principales del programa, sino que se enfocó en la gestión administrativa del programa, lo que no viene a ser una actividad central a consideración de los entrevistados. Esta desviación de los temas centrales en el proceso de evaluación dificultó el uso de la información resultante, debido a que las recomendaciones que se brindaron al finalizar la evaluación se orientaron a procesos del programa presupuestales que no son considerados como prioritarios por los servidores públicos, por lo que tampoco fueron considerados como acciones de mejora críticas.

De acuerdo a la entrevistada Teresa Trasmonte, quien se encuentra actualmente ocupando el cargo de Directora de Calidad y Mejora Continua de la Gestión de las Prestaciones Sociales menciona que, en su punto de vista, no considera que los resultados de las evaluaciones, tanto como Haku Wiñay y Cuna Más, hayan dado algún tipo de retroalimentación específica sobre si la intervención estuvo bien diseñada o no, más bien, ha dado una visión general. Además, agrega que “la evaluación recae mucho en el nivel instrumental más que en responder temas específicos del diseño” (Teresa Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020). Sin embargo, de acuerdo con los resultados de las EDEPs, se puede observar que en el caso de Cuna Más se

señalaron tres áreas de mejora en cuanto al diseño del programa, enfocándose en la lógica horizontal, vertical y la coordinación inter institucional que realiza Cuna Más para atender a sus beneficiarios (Sanabria et al., 2016). Por otro lado, en el caso del PP Haku Wiñay, la EDEP arroja seis recomendaciones, de igual manera, a nivel de diseño, que apuntan a áreas de mejora similares a las presentadas en el caso de Cuna Más, entre ellas la lógica horizontal y vertical, la coordinación inter institucional y además los criterios de focalización del programa (Apoyo Consultoría, 2018). Sin embargo, parte de las recomendaciones no fueron consideradas relevantes por los entrevistados, debido a que no hacían referencia a puntos específicos del diseño de la intervención o no planteaban soluciones de corto plazo, lo que efectivamente se dificulta la implementación de las mejoras planteadas.

En el caso de Cuna Más, tanto Elmer Guerrero, quien cumple las funciones de director de la Dirección de Evaluación del MIDIS, como Jorge Fernández, ex director ejecutivo del programa, mencionaron que, era muy importante percatarse que las recomendaciones no provengan de información que no represente al programa en sí, sino a lo que ellos llaman “anécdota”, que vendría a ser la información que se basa en eventos fortuitos que no reflejan la realidad de la intervención en sí, por lo que la recomendación final se basa en un aspecto que realmente no puede calificarse como problema debido a que no sucede de manera sistemática. Cabe destacar aquí que esto coincide con la esencia del proceso de evaluación, ya que la EDEP estuvo planteada, en ambos casos, como una evaluación cualitativa, lo que implica necesariamente contextualizar los sucesos analizados e interpretar los mismos de acuerdo a la información disponible. Sobre este punto, el entrevistado Elmer Guerrero (comunicación personal, 14 de noviembre 2020) menciona que “una anécdota puede hacer que emita una conclusión errónea respecto a toda una intervención y respecto a esa conclusión errónea pueda emerger una recomendación que puede ser contraproducente”. Asimismo, el entrevistado Jorge Fernández agrega que, “en todo caso las anécdotas que podían aparecer no necesariamente se debían desvirtuar o desviar del asunto, del objetivo de la evaluación” (Jorge Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). De acuerdo con los Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2010) la evaluación “debe permitir determinar y valorar la influencia del contexto en los resultados de la intervención” (p. 12), como por ejemplo el contexto socioeconómico, político, cultural, institucional y/o la participación de los actores que participan en el proceso. De no tomarse en cuenta el escenario en el que se presenta un inconveniente, se estaría generando una idea errónea de los puntos por mejorar de la intervención evaluada, lo que implica necesariamente que la recomendación planteada por los investigadores no se corresponda con un problema

generalizado del programa, por lo que los servidores públicos no usarían la información de desempeño.

En el caso de Haku Wiñay, la entrevistada Beatriz Urquía, especialista de evaluación y seguimiento del MIDIS, explica con un ejemplo uno de los inconvenientes que tuvo con la terna evaluadora con respecto al uso del término “vivienda saludable” dentro del programa Haku Wiñay. La entrevistada cuenta que el problema que encontraba importante discutir era el hecho de querer considerar el término “vivienda saludable” en el árbol de objetivos del programa.

No somos un proyecto de salud. No somos una intervención de salud. ¿Es relevante mejorar las condiciones de vida en salud? Sí. Nadie te va a discutir que es bueno que aprendamos a lavarnos las manos, a tomar agua hervida, a tener limpia la cocina, eso nadie lo va a discutir. Pero ese no es el orden de la intervención. Lo tuyo va por mejoras productivas. (Beatriz Urquía, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Expuesto lo anterior, cabe precisar que, finalmente, en la EDEP de Haku Wiñay se maneja el término de “vivienda saludable”, la cual entrega cocinas mejoradas, sin embargo, se sostiene que hay preocupación entre FONCODES y MEF como se presenta en la siguiente declaración.

Por la falta de un efecto causal con el resultado específico del Programa (...) en la revisión de literatura no se ha encontrado mucha evidencia que mencione el impacto de esta línea de intervención en la actividad productiva de los hogares rurales y en mejorar su condición de pobreza (Apoyo Consultoría, 2018, p.97)

Entonces, dicho esto, puede reforzar a la idea que sostiene la entrevistada Urquía ya que al no tener relación con los objetivos principales los temas de salud con la productividad económica no se puede establecer una relación de causalidad entre ambos elementos. Esta situación ejemplifica claramente como los resultados de la evaluación no se condicen con las actividades principales del programa Haku Wiñay, sino que se orientan hacia otros aspectos del programa que no son centrales de acuerdo a lo mencionado por los entrevistados y a lo que se declara formalmente en la ficha técnica del mismo programa presupuestal. En otras palabras, la información desempeño que no se vincula con las actividades que los servidores consideran como las más relevantes del programa no será utilizada ya que no es el centro de la misma intervención.

En síntesis, el informe final del EDEP, tanto en el caso de Haku Wiñay como en el caso de Cuna Más, no atiende las actividades principales de los programas presupuestales evaluados, lo que implica que la información no será utilizada ya que los esfuerzos de los servidores públicos se orientarán a atender las actividades centrales de las intervenciones. Según los testimonios expuestos en este factor, se puede entender la importancia que tiene el comprender los objetivos



principales de la intervención ya que, si las recomendaciones de la evaluación no responden a ellos, existe la posibilidad de que los programas evaluados no puedan hacer uso de esta porque no les ayudará a identificar sus áreas de mejoras para la provisión de servicios a los beneficiarios.

## **1.2. Fácil de comprender**

### ***1.2.1 Lenguaje accesible en el contenido de la evaluación.***

Ocho de once entrevistados (tres pertenecientes al MIDIS y cinco a los programas presupuestales) mencionaron que la información recibida de las EDEPs brindó indicaciones en un lenguaje accesible para que sea comprendido por los servidores públicos que trabajaban en los programas evaluados, resaltando que el informe final de la EDEP incluye términos técnicos que se manejan de manera interna pero que pudieron ser incluidos por los evaluadores. Este punto facilita la utilización de la información ya que los resultados de la misma son comprendidos íntegramente por los servidores públicos, por lo que no se necesitará de ningún otro proceso para entender cuáles son las acciones a realizar para mejorar los puntos que la EDEP señala.

Sobre este punto, la entrevistada Teresa Trasmonte, directora de la Dirección de Calidad de las Prestaciones Sociales, menciona que “dentro de la institución se entiende ¿no? porque es el lenguaje que nosotros usamos, un lenguaje técnico” (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre 2020)., haciendo énfasis en el tipo de términos que utilizan en el informe final de la EDEP, lo que cumple con los criterios de claridad y precisión planteados inicialmente. Esto coincide con lo declarado por la entrevistada Norma Vidal, ex viceministra del Viceministerio de Prestaciones Sociales, quien señala que “yo creo que es suficientemente claro y preciso, no hay ningún problema de entendimiento respecto al plan... en términos del entendimiento, del informe, son informes claros regularmente, no tienen problema de ser entendidos” (Norma Vidal, comunicación personal, 4 de enero, 2021). Ambas entrevistadas coinciden en la claridad con la que fue presentada la información producto de la EDEP, y a través de sus testimonios se evidencia que al interior de los programas no hubo ningún problema para entender las recomendaciones que estos informes plantean, lo que si bien implica que se puedan entender las acciones planteadas, no significa necesariamente que estas sean utilizadas, debido a que, como se mencionó en el factor anterior, las recomendaciones no atienden los puntos críticos de los programas de acuerdo a los servidores entrevistados.

En el caso de Cuna Más, el entrevistado Dick Castañeda, ex jefe de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de Cuna Más, menciona que “las recomendaciones de la EDEP son bastante técnicas, para poder entenderlas hay que tener un conocimiento del programa. En esa línea, yo creo que las recomendaciones están hechas en el nivel suficiente para

entenderlas” (Dick Castañeda, comunicación personal, 5 de enero, 2021). El entrevistado coincide con lo presentado anteriormente, aunque, si bien la información presentada como resultado de la evaluación es entendible, también explica que esto implica un conocimiento técnico vinculado al programa para poder comprender las recomendaciones de la evaluación. Esto fortalece la idea de que es necesario contar con información que se presente en el mismo lenguaje que el que se maneja en la intervención evaluada, ya que esto permitirá que se comprenda las acciones de mejora recomendadas y que se facilite su implementación. Sin embargo, como ha sido mencionado, este lenguaje accesible utilizado en los informes finales de las evaluaciones no compensa la falta de relevancia en las recomendaciones planteadas, tal como fue analizado en el acápite anterior.

En cuanto al programa presupuestal Haku Wiñay, el entrevistado Dante Córdova, especialista de seguimiento y evaluación de FONCODES, comenta que “sí hubo algunos momentos de controversia, pero más que todo por la conceptualización del programa. El programa tiene algunos términos técnicos y muy propios del programa... [finalmente] la EDEP fue muy concreta y muy específica” (Dante Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). En este caso, el entrevistado recalca también la importancia de conocer los términos técnicos que se utilizan al interior de la entidad al momento de la redacción del informe final de la evaluación, ya que las diferencias en el lenguaje utilizado pueden incluso generar inconvenientes entre los evaluadores y el ente evaluado. Además, el uso de los términos apropiados finalmente resultó en un informe claro y preciso en el caso de la EDEP de Haku Wiñay, lo que favorece, al igual que en el caso de Cuna Más, a la comprensión de las recomendaciones de la evaluación pero que no implica una relación directa con el uso de la información de desempeño.

Adicionalmente, es importante agregar también que cuatro de los ocho entrevistados (dos pertenecientes al MIDIS y dos a los programas presupuestales) coinciden en que las revisiones realizadas al borrador del informe final por parte de los miembros de la entidad evaluada contribuyeron a contar con un documento que cuenta con indicaciones claras y precisas. Cabe destacar, antes de analizar los testimonios, que este proceso de revisión solo puede hacer referencia a la forma, mas no al fondo del documento presentado, ya que se busca preservar la independencia y objetividad en el contenido de la evaluación. Sobre el factor presentado, el entrevistado Elmer Guerrero comenta que “Lo que tú ves en el documento final es el resultado de un proceso previo. O sea, el detrás de cámara ya corrige lo que uno mira en el informe versión final que está ahí.” (E. Guerrero, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020). A través de este comentario el entrevistado explica cómo el resultado final de la evaluación, que cumple con ser claro y preciso como se concluyó anteriormente, es producto de una serie de reuniones que se realizan en conjunto con la terna evaluadora para poder corregir aspectos puntuales sobre los

términos a utilizar. Cabe destacar que estas reuniones se enfocan solamente en estos puntos, ya que la entidad evaluada no tiene la potestad de realizar comentarios sobre los resultados en sí mismos, pero sí en la forma en la que estos son presentados, con el fin de que la información presentada cumpla con ser objetiva pero entendible para los usuarios de la evaluación.

Sobre este punto, la entrevistada Beatriz Urquía comenta lo siguiente:

Antes de que entreguen su última versión los consultores, viene el MEF con ellos, entonces tienen una reunión técnica. Previamente te mandan el producto para que lo revises, lo observes, lo comentes. Como hay este espacio en donde hay una discusión, cuando llega el documento final no hay algo que realmente no se entienda. (B. Urquía, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Como se evidencia en lo mencionado por la entrevistada, hay un espacio de coincidencia en lo declarado por los entrevistado, recalando la importancia de estos espacios de discusión con el grupo encargado de la evaluación para poder realizar las precisiones necesarias y que el producto final recibido no genere confusión en los servidores públicos de la entidad evaluada. Atravesar este proceso de reflexión durante el proceso de evaluación contribuye a contar con indicaciones claras y precisas en el informe final de la EDEP y de esta manera favorece también el entendimiento de las recomendaciones por parte de los responsables de implementarlas, pero no sucedió ya que como se presentó anteriormente, existieron indicaciones no vinculadas a las actividades principales de los programas evaluados.

En síntesis, la claridad y precisión en la información de las evaluaciones permite que los servidores públicos comprendan y tengan la facilidad de saber exactamente a qué se hace referencia con lo presentado en el informe final, y por lo tanto que tengan la capacidad de utilizar dicha información para aplicar las medidas correctivas planteadas. Es importante destacar aquí también la importancia de la revisión previa realizada con la terna evaluadora, ya que esto permite contar con la información presentada de la manera más clara posible y también evita reprocesos una vez terminada la evaluación o el hecho de que no se implementen las recomendaciones que no estén presentadas en los términos que utilizan los programas analizados. Sin embargo, esta revisión se centra solo en el lenguaje o en los términos a utilizar, mas no en el contenido de la misma, por lo que se contó con un informe que podía ser entendido por los servidores públicos, pero no necesariamente aplicado por los mismos, ya que no se pudo corregir en este proceso el hecho de que existan recomendaciones no vinculadas con las actividades centrales de los programas.

### **1.3. Oportunidad**

#### ***1.3.1. Inconveniente establecimiento de plazos para que la información recibida pueda ser utilizada.***

Nueve de catorce entrevistados (dos pertenecientes al MEF, dos al MIDIS y cinco de los programas presupuestales) afirman que la EDEP no llegó en una fecha adecuada para poder ser utilizada en el proceso de sustentación del presupuesto del programa presupuestal. Esto dificultó el uso de la información en las entidades evaluadas, ya que no permitió continuar con los procesos establecidos pese a que ya se finalizó el proceso de evaluación. Esto, a su vez, implicó no poder contar con presupuesto adicional para implementar mejoras, lo que impacta en el uso de la información de desempeño, debido a que, si bien la recomendación está disponible, no necesariamente se cuenta con los recursos financieros para su implementación.

Sobre este punto, la entrevistada Teresa Trasmonte menciona lo siguiente:

Ese es el problema que tenemos ahora con el rediseño de PPs ¿no? Que ya se cierra el 15 de enero del próximo año y que seguimos pensando... la EDEP te llega cuando tú ya reformulaste todo, ya presentaste al MEF el dinero y no hay nada más que hacer, sino quedarte discutiendo todo el año sobre cómo va a ser el nuevo PP. (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020).

La entrevistada explica que el momento en el que llegaron las EDEPs la información que estas contenían no podían ser utilizadas, al menos en el corto plazo, dado que el proceso de revisión de los programas presupuestales ya había culminado y los cambios recomendados tendrían que ser postergados hasta la revisión del próximo periodo. Esto hace referencia al artículo 6 de la Directiva para los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados publicada por el MEF, en la cual se especifica que los programas deben realizar una revisión de su diseño y esto deberá ser remitido al MEF en el marco de la programación presupuestal del siguiente año fiscal (Directiva N° 002-2016-EF/50.01, artículo 6, 2016). Este argumento coincide con lo mencionado por Efraín Rodríguez, director de la Dirección de Calidad de Gasto Público del MEF, quien señala lo siguiente:

Hemos encontrado que los calendarios no necesariamente calzan como debería ser para la formulación ... necesitamos que esos resultados y esas recomendaciones estén listas para etapa de sustentación del presupuesto porque en esa etapa, como ustedes habrán visto, se producen las demandas adicionales de los sectores ... y si esa decisión se va a tomar en el mes de julio ... si la evaluación me da resultados en agosto o septiembre, perdí. (E. Rodríguez, comunicación personal, 6 de diciembre, 2020).

De esta manera ambos entrevistados reconocen que un motivo por el cual la información no es utilizada es precisamente el momento en el que es entregada, ya que, de no coincidir con los plazos pre establecidos en cuanto a la formulación del presupuesto y demandas adicionales, estos resultados no podrán ser incluidos en el siguiente ejercicio fiscal. Además, también coinciden en que esto es lo que ha sucedido en los casos analizados e incluso en las evaluaciones de otros programas presupuestales.

Por otra parte, cinco de los nueve entrevistados (dos pertenecientes al MEF, dos al MIDIS y uno a los programas presupuestales) mencionan también que el momento de la entrega de los resultados de la evaluación no permitió que la información de desempeño sea utilizada en las modificaciones vinculadas a las actividades operativas realizadas en los programas analizados. Sobre este punto hace hincapié también el entrevistado Efraín Rodríguez, quien menciona que se debe buscar que “la entidad evaluada incorpore las recomendaciones desde el punto de vista de diseño ... durante el primer trimestre del año de ser posible ... y para eso no necesariamente las evaluaciones han llegado a tiempo para realizar las recomendaciones” (E. Rodríguez, comunicación personal, 6 de diciembre, 2020). En el caso de Cuna Más, el informe final de la EDEP fue emitido en el mes de mayo, mientras que en el caso de Haku Wiñay en el mes de marzo, por lo que efectivamente no calzaron con el plazo indicado anteriormente. Sobre este punto, el entrevistado explica que, así como se debe considerar el plazo determinado para la formulación presupuestal, la información debe estar disponible también para los cambios operativos que realice el programa en la estructura de sus actividades y productos.

La entrevistada Norma Vidal, ex viceministra del Viceministerio de Prestaciones Sociales, también comenta lo siguiente:

Como la EDEP fundamentalmente lo que revisa es el diseño de la intervención, entonces lo que se busca es mirar cómo pueden hacerse rediseños... respecto a lo que se han encontrado de los hallazgos que hayan (sic) habido en la evaluación... Entonces ahí hay un vacío que podemos decir, sí hay un tema de no coordinación con la presentación del nuevo diseño que se haga. (Norma Vidal, comunicación personal 4 de enero, 2021).

De esta manera la ex funcionaria reafirma lo presentado anteriormente, ya que indica que en el escenario óptimo los programas podrán utilizar la información de las EDEPs para la revisión del diseño que realizan cada año, aunque esto no es lo que sucede en el caso de los programas presupuestales analizados, dado que en el caso de Cuna Más, el informe final de su evaluación fue entregado en el mes de mayo, mientras que en el caso de Haku Wiñay, fue entregado en el mes de marzo, por lo que la información ya no podía ser incluida para el año en curso.

En conclusión, el momento en el tiempo en el que se recibe la información es un factor que influye en el uso de la misma ya que, en el ámbito de los programas presupuestales, existen plazos establecidos en cuanto a procesos financieros y operativos que no pueden ser postergados, lo que implica que de no contar con la información antes de las fechas límites establecidas, esta no podrá ser incluida en los cambios presentados para el siguiente año. Esto se ve reflejado en los testimonios de los entrevistados, quienes dan cuenta que la evaluación no estuvo calendarizada considerando estos procesos, por lo que la utilización de los resultados no se pudo realizar en el año en el que fueron recibidas las recomendaciones.

## **2. Características individuales**

En este acápite se hará referencia a las características vinculadas a los servidores públicos de manera individual, para poder comprender qué factores influyen en el uso de información en este nivel.

### **2.1. Incentivos de desempeño**

#### ***2.1.1. Favorable presencia de puntos de control de la información a lo largo de la cadena de mando***

En cuanto a este factor, diez de catorce entrevistados (dos pertenecientes al MEF, dos al MIDIS y seis a los programas presupuestales) mencionaron que sí existen procesos de verificación en cuanto a los avances que tienen las intervenciones en los compromisos o acciones implementadas para mejorar los programas presupuestales. La recurrencia de estos procesos finalmente influye en que la información resultante de las evaluaciones sea utilizada, ya que se genera un espacio constante de control por parte de los directivos del programa y los servidores buscan cumplir con los avances pactados para evitar registrar un bajo desempeño en sus puestos de trabajo.

La entrevistada Beatriz Urquía (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020) menciona que este proceso de verificación “es el seguimiento de los indicadores de desempeño, son básicamente indicadores de desempeño de resultado, resultado inmediato más que todo y producto. El MEF lo mínimo que te pide es ríndeme semestralmente los indicadores de resultado”. En este punto la entrevistada no solo comenta la periodicidad del proceso de control realizado, sino también incluye al MEF como el actor que demanda la información de desempeño para realizar también su propio proceso de seguimiento. El entrevistado Javier Loza, ex viceministro del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, profundiza en este punto mencionando que los procesos de verificación realizados, además de ser exigidas semestralmente por el MEF, son conducidos por la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del MIDIS,

ente que se enfoca en verificar el cumplimiento de metas físicas de los programas (Javier Loza, comunicación personal, 5 de noviembre, 2020). De esta manera, se evidencia que efectivamente existen procesos de verificación, que se entienden como puntos de control, en los que se busca hacer un seguimiento periódico a los avances de cada programa, aunque esto se da principalmente por la exigencia que realiza el MEF, sin que los entrevistados hagan referencia a los cortes de verificación que puedan existir de manera interna en cada problema. Sin embargo, en la revisión de documentos técnicos se pudo evidenciar que sí existen exigencias internas de verificación en los procesos de gestión de la información. Tanto en el caso de Haku Wiñay como en el caso de Cuna Más se realizan cortes los días diez de cada mes para el registro de información en INFOMIDIS (Directiva N° 008-2012-MIDIS, 2012).

Sobre la exigencia del MEF en cuanto a los reportes de indicadores de manera periódica, la entrevistada Milagros O'Diana, Coordinadora de Evaluaciones Independientes en el MEF, señala que “en febrero tenemos algo llamado que es ‘mesa de desempeño’. Con eso, en las mesas de desempeño lo que nosotros tratamos de enfocarnos, ver más efectivamente eso, indicadores de desempeño donde están incluido el seguimiento, las evaluaciones.” (Milagros O'Diana, comunicación personal, 29 de diciembre, 2020). De esta manera se evidencia que la información de desempeño reportada por los programas de manera periódica, tanto semestral como anualmente es finalmente utilizada por el MEF para evaluar los avances de cada programa y poder tomar decisiones en base a lo presentado por cada entidad. De esta manera, aunque la exigencia evidenciada sea producto de los requerimientos del MEF y no exactamente de las unidades del MIDIS o de los mismos programas, existen espacios de verificación durante el año de operación de las intervenciones, con una medición que finalmente será utilizada para decidir sobre el futuro de cada intervención, por lo que es necesario contar con avances en cada corte para evidenciar un progreso sostenido.

En resumen, la presencia de procesos de verificación periódicos y establecidos ex ante por los responsables del seguimiento orienta a los servidores a cumplir con las tareas asignadas vinculadas al uso e implementación de las recomendaciones de las evaluaciones, ya que es un reporte a sus superiores y otras instancias (como el MEF) que tienen incidencia en la actividad de los programas presupuestales, por lo que la falta de cumplimiento de compromisos evidenciaría un mal desempeño por parte de los empleados públicos.

### ***2.1.2. Falta de reconocimientos para los servidores públicos por parte de la entidad de acuerdo al desempeño***

Sobre este factor, diez de once entrevistados (tres pertenecientes al MIDIS y siete a los programas presupuestales) consideran que no existen ni recompensas ni sanciones a nivel

individual vinculadas al desempeño de los servidores públicos en los programas presupuestales analizados. Ante la falta de este tipo de incentivos, tanto positivos como negativos, los servidores públicos no cuentan con elementos que los motiven a utilizar la información para mejorar su desempeño y el de la entidad evaluada, ya que usar o no esta información no generará ningún beneficio o perjuicio a nivel individual.

Sobre los incentivos que pueden existir tanto en Cuna Más y Haku Wiñay, el ex viceministro de políticas y evaluación social Javier Loza menciona que “los regímenes CAS por los temas de Servir no tienen ninguna manera de dar alguna bonificación o algún aspecto de incentivo por cumplimiento de metas” y también que “la dirección de Recursos Humanos, como te digo, no tiene muchas herramientas, no tiene muchas herramientas para premiar a la gente” (Javier Loza, comunicación personal, 5 de noviembre, 2020). Esto se complementa con lo mencionado por Teresa Trasmonte (comunicación personal, 28 de noviembre, 2020), directora de la Dirección de Calidad de las Prestaciones Sociales del MIDIS, que menciona “si me preguntas si hay un feedback, una retribución económica, como un bono o algo así, la respuesta es no”. De esta manera, ambos entrevistados confirman la falta de incentivos para los empleados públicos de los programas, pero también se vincula este problema a las características inherentes del sistema administrativo de recursos humanos que existe en el sector público, ya que independientemente del régimen en el que se encuentren los empleados, no existe la posibilidad legal de brindar alguna retribución económica a los empleados por su nivel de desempeño. Además, se ha podido cotejar este punto con la información presentada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), donde se evidencia que el gasto por remuneración en ambos programas solo incluye el pago de sueldos bajo el régimen CAS, sin incluir ningún bono o pago extra.

En el caso específico de Cuna Más, el entrevistado Jorge Fernández, ex director del programa, menciona que a nivel individual no existen incentivos por tener un buen desempeño laboral, pero “es la comunidad organizada que es la que da los servicios. Entonces, nuestra mirada iba mucho más hacia estas personas y, claro, los equipos tú le dabas algún tipo de refuerzo o algún tipo de reconocimiento por haber logrado metas” (Jorge Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Aquí el entrevistado no solo confirma que los incentivos individuales no existen en el programa, sino que la mirada de incentivos de desempeño está orientada hacia el aspecto grupal, que en el caso de Cuna Más se vería reflejado en el desempeño de cada comunidad de beneficiarios. Esto implicaría también no contar con un sistema que permita individualizar los resultados, sino recibir información por cada comunidad y unidad territorial, por lo que no existiría manera de brindar un incentivo a cada empleado.



En el caso de Haku Wiñay, el entrevistado Dante Córdova, especialista en seguimiento y evaluación de FONCODES, menciona que “FONCODES tiene un problema con las unidades territoriales, en especial con Haku Wiñay, porque los supervisores que trabajan en las unidades territoriales tienen una carga laboral grande... no hay espacio para hacer algún tipo de celebración o agradecimiento.” (Dante Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). En este caso, al igual que en Cuna Más, el entrevistado no solo recalca que no existen incentivos vinculados al desempeño individual en el programa Haku Wiñay, sino que tampoco existe un espacio en el que esto se pueda generar dada las condiciones laborales de los empleados que trabajan directamente en la provisión de los servicios.

En síntesis, la falta de incentivos en relación al desempeño de los servidores públicos genera condiciones en la que los trabajadores no tengan interés por usar las recomendaciones de las evaluaciones, ya que no hay ninguna recompensa o sanción vinculada a dicho uso. Esto se evidencia en los testimonios de ambos programas, según los cuales no existe ni existió ningún modo de premiar los resultados individuales de cada uno de ellos, por lo que utilizar o no utilizar la información no tendría ninguna consecuencia en su trabajo. Sin embargo, es importante recalcar que los entrevistados también señalan que implementar las recomendaciones de las evaluaciones es parte de su trabajo, por lo que la falta de recompensas y sanciones se configura como un sistema de incentivos más no es imprescindible en cuanto al uso de la información en estos casos.

### **3. Características organizacionales**

En este punto se presentarán los hallazgos vinculados a las características tanto del sector en el que se desenvuelven los programas analizados como de la misma entidad, incluyendo variables como el clima, la cultura organizacional y el flujo de información en la entidad.

#### **3.1. Clima organizacional de la entidad evaluada**

##### ***3.1.1. Resistencia al cambio de los trabajadores ante recomendaciones planteadas por la EDEP***

Con respecto a esta variable, seis de once entrevistados (dos pertenecientes al MIDIS y seis a los programas presupuestales) coinciden en que la recepción de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, con los cambios a nivel de diseño y de operaciones que esto implica en las intervenciones públicas, generan una sensación de resistencia al cambio e incomodidad en los servidores públicos. Sin embargo, los entrevistados también mencionan que estas respuestas ante el escenario de cambio solo se dan en un primer momento luego de recibidos los resultados, ya que hay factores como el compromiso individual y la construcción en conjunto de soluciones que revierten las sensaciones iniciales que se mencionaron anteriormente.

Lo mencionado previamente se condice con lo declarado por los entrevistados tanto de la Dirección de Evaluación como de la Dirección de Calidad de la Prestaciones Sociales, oficinas que están vinculadas a las intervenciones evaluadas. En el caso del entrevistado Elmer Guerrero, Director de la Dirección de Evaluación, este indica que “era un poco complicado, de solo escuchar la palabra evaluación ellos entendían que vienes a fiscalizarme, a observarme, a controlarme (...) esta mirada de que me están evaluando es un poco frenada” (E. Guerrero, comunicación personal, 14 de noviembre, 2020). En la misma línea, la entrevistada Teresa Trasmonte declara que “cuesta un poco porque creen en lo que hacen (...) desde ese punto emocional cuesta pensar que no has estado haciendo las cosas del todo bien” (Teresa Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020). Estos testimonios evidencian que existió una sensación de rechazo ante los cambios planteados por la evaluación de desempeño, ya que esto implicaría modificaciones en las acciones que los empleados públicos realizan en la institución, lo que dificulta la implementación de las mejoras recomendadas para la mejora organizacional.

Para profundizar en este punto se presentan las declaraciones de los servidores públicos que trabajan directamente en los programas presupuestales analizados, ya que tanto en Cuna Más como en Haku Wiñay coinciden en que existió una sensación de incomodidad generalizada luego de entregados los resultados de la evaluación, aunque existen diferencias entre las causas a las que le atribuyen este fenómeno. En el caso del entrevistado Fernández, ex director de Cuna Más, él indica que la resistencia se debe principalmente a que en el caso de Cuna Más, el cambio hacia un programa orientado a resultados ha transformado la lógica de trabajo dentro de la entidad, lógica que estaba arraigada en los servidores públicos dado el tiempo que tenían como parte de un programa anterior, y lo explica detallando lo siguiente.

Sí había resistencia al cambio porque, como te dije, este programa viene de la experiencia de Wawa Wasi, y había mucha gente que venía de allí y la lógica del programa cambia significativamente y la gente no la comprendía o estaba acostumbrada a trabajar de cierta manera (...) La herencia de Wawa Wasi era muy fuerte, venía desde el gobierno de Fujimori, habían pasado 15 años con el programa adentro” (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Esto fue confirmado con la información del MEF en el resumen de la EDEP de Cuna Más, donde se detalla que el programa Cuna Más fue creado en el año 2012, se basó en el programa nacional Wawa Wasi y se “enfocó (...) en el rediseño del Servicio de Cuidado Diurno (SCD)” (MEF, s.f.a, p. 5), por lo que no solo en un inicio la creación de este programa presupuestal modificó la base de trabajo de los servidores que laboraban en el programa Wawa

Wasi, sino que con los resultados de la evaluación realizada a Cuna Más tendrían que afrontar otro proceso más de cambios a nivel del diseño de la intervención.

En la misma línea, el entrevistado Dick Castañeda, ex Jefe de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto de Cuna Más, mencionó lo que se detalla a continuación.

Entonces, más que la resistencia, lo que había era una suerte de que esto cargaba y que demandaba los tiempos y sobre todo te das cuenta de que esto cuesta y muchas veces dentro del planeamiento del presupuesto no se había considerado la actualización. (Dick Castañeda, comunicación personal, 3 de enero de 2021).

A través de esta declaración, el entrevistado explicó que esta resistencia al cambio se orientaba hacia el lado de la carga operativa y financiera que implicaba la implementación de los cambios, ya que esto no era considerado por los actores externos a la intervención, por lo que las recomendaciones planteadas podían incluir tareas que demanden recursos con los que no necesariamente contaba el programa, lo que dificultaría el uso de la información para implementar las mejoras indicadas.

En el caso del programa presupuestal Haku Wiñay, el entrevistado Dante Córdova, especialista de evaluación en FONCODES, indica también que se generaba cierta resistencia una vez entregados los informes de la evaluación, pero a causa de la especificidad de las recomendaciones, ya que no se brindaba espacio a la intervención para aplicarlo de acuerdo a su experiencia. Él indica que “siempre hay cierto tipo de resistencia. Más que todo porque algunas recomendaciones se han tomado como se han formulado” (D. Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). Con esto, el entrevistado explica que en el caso de las recomendaciones de la EDEP de Haku Wiñay las recomendaciones presentadas en el informe final están acompañadas de una serie de actividades específicas que detallan las acciones a realizar y con qué actores realizarlas, lo que a criterio del entrevistado genera una sensación de rechazo de manera inicial ya que no se condice necesariamente con el estilo de trabajo del personal de la intervención. Esto también dificulta el uso de la información brindada por la EDEP ya que, en este caso en particular, los miembros del programa no consideran que esta sea la mejor manera de implementar las acciones de mejora.

Sin embargo, y como se mencionó anteriormente, de acuerdo a cuatro de los ocho entrevistados (dos pertenecientes al MIDIS y dos a los programas presupuestales) existieron distintos puntos dentro de los programas presupuestales analizados, como el compromiso individual, la construcción en conjunto de soluciones y la operacionalización de las recomendaciones, que redujeron el impacto y el tiempo de duración de los efectos negativos presentados anteriormente, por lo que finalmente los resultados de la evaluación pudieron ser

adoptados por los empleados públicos para su implementación. Sobre esto, el entrevistado Fernández menciona lo siguiente:

Había que tomar las medidas colectivas que sean necesarias, que también cuiden de ese clima organizacional que había (...) En el caso de los resultados de las EDEPs lo que se hizo eran procesos de construcción en conjunto y los jefes tenían total libertad para poder tomar las decisiones que creían convenientes para sus equipos. (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

De esta manera se entiende que la formulación colectiva de soluciones en base a la experiencia del personal de la intervención evaluada sirvió como método para contrarrestar el efecto generado en un principio por las recomendaciones brindadas en la EDEP, y esto es un punto que se presenta a nivel de los programas y no solo en el caso de Cuna Más, ya que coincide también con lo declarado por personal de Haku Wiñay. El entrevistado Dante Córdova menciona lo siguiente con respecto a este punto.

Y nosotros hemos recomendado articulaciones dándole una salida más factible, no tanto de hacer una articulación que diga "articula con tal". Nosotros hemos sido de iniciar las coordinaciones para que poco a poco se vaya generando este tema de confianza entre los sectores para llegar a algún acuerdo. (D. Córdova, comunicación personal, 01 de diciembre, 2020).

Lo mencionado anteriormente refuerza la idea de que la construcción colectiva por parte del personal del programa evaluado es un factor a considerar en cuanto a cómo responden los servidores públicos frente a recomendaciones que implican cambios en el trabajo que realizan y que en principio generaba resistencia al cambio por parte de los mismos. Sobre este punto, el entrevistado hace referencia a una de las recomendaciones específicas de la EDEP de Haku Wiñay, en la que se detalla que es necesario coordinar, a través de reuniones periódicas, con otras oficinas del MIDIS y del Ministerio de Agricultura para poder realizar actividades en conjunto con otros programas que realicen actividades similares a las de Haku Wiñay (Apoyo Consultoría, 2018, p. 276), por lo que se entiende que como programa buscaban primero generar un ambiente de confianza entre estas entidades antes de coordinar directamente actividades a implementar, lo que favorecería la utilización por parte de los empleados públicos de la información resultante de la evaluación realizada.

El siguiente punto resaltado con respecto a los motivos que contrarrestan los efectos negativos presentados anteriormente es el compromiso de los servidores públicos de las intervenciones analizadas. Sobre esto, la entrevistada Trasmonte agrega que "el personal de los programas a nivel nacional es muy comprometido", además de que "parte de la dinámica que hay

dentro del MIDIS que hay esta preocupación por cerrar brechas ¿no? en ese sentido eso hace que en general la población sea bastante, la población laboral del MIDIS, sea bastante abierta a escuchar” (Teresa Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020). De esto se desprende que es importante considerar la motivación intrínseca que tienen los empleados de estas intervenciones sociales, ya que este perfil se orienta a buscar la mejora de los programas que buscan atender a población vulnerable, aun sí esto significa que la labor que realizan deba estar en constante cuestionamiento por parte de la entidad en la que trabajan y entes externos, como es el caso del MEF y los evaluadores independientes que conducen la EDEP. De esta manera este compromiso por parte de los empleados también facilita el uso de la información, ya que este se sobrepone ante la sensación de rechazo o de resistencia al cambio para finalmente adoptar las recomendaciones de la evaluación.

En síntesis, la entrega de los resultados de las EDEPs realizadas tanto a Cuna Más como a Haku Wiñay generaron una sensación inicial de rechazo en los programas en cuestión, aunque según lo detallado por los entrevistados, existieron factores como el compromiso individual, la construcción en conjunto de soluciones y la operacionalización de las recomendaciones que permitieron contrarrestar este impacto y redirigir los esfuerzos de los servidores públicos para enfocarse en la implementación de las mejoras recomendadas. De esta manera, esta variable se vincula con el uso de la información de las evaluaciones ya que se entiende que, si los resultados de una evaluación generan situaciones negativas dentro de las entidades, se procurará no utilizar estos resultados para no afectar el trabajo de los servidores. Sin embargo, en el caso de los programas analizados sucede lo contrario, ya que, si bien se generaron estos efectos negativos, las condiciones antes presentadas permitieron reducir este efecto.

### **3.2. Cultura organizacional**

#### ***3.2.1. Favorable cultura de trabajo orientada al uso de evidencias***

Nueve de once entrevistados (dos pertenecientes al MIDIS y siete de los programas presupuestales) coinciden en que la entidad (MIDIS) y los programas que son parte de este ministerio se rigen bajo el enfoque de trabajo con evidencias, lo que se refleja en el sustento que se requiere dentro de la institución para tomar decisiones, además del uso de herramientas como el marco lógico, la cadena de valor público y tableros de control, entre otros. Este factor influye en el uso de información ya que contar con una cultura orientada al uso de evidencias implica contar con servidores públicos que reconozcan no solo la importancia, sino que conozcan los procesos a realizar para incluir los resultados de las evaluaciones en las actividades de los programas para implementar las mejoras respectivas.

El entrevistado Elmer Guerrero, director de la Dirección de Evaluación del MIDIS, menciona que “siempre ha estado presente en todos, afortunadamente en todos, el uso de la evidencia. Entonces no ha habido una discusión al respecto porque eso ha sido lo que ha primado, el uso de la evidencia.” (e. Guerrero, comunicación personal, 14 de noviembre, 2020). A través de este comentario el entrevistado hace hincapié en el hecho de que el uso de evidencia es algo extendido no solo en los programas sociales, sino incluso en todo el ministerio. Esto coincide con lo mencionado por la directora de la Dirección de Calidad de las Prestaciones Sociales, quien señala lo siguiente.

Ayuda mucho que desde casi el principio una de las metas de gestión institucional que tiene el MIDIS es (sic) la implementación de los sistemas de calidad (...) el haber abrazado este estándar ha hecho que la gente (...) vuelva a mirar lo que hace, y escuche consejos de todo el mundo, y tome acción inmediata. (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020).

Ambos entrevistados coinciden en el hecho de que contar con un enfoque de trabajo orientado al uso de evidencias permite a los miembros de la entidad aceptar no solo la necesidad de las evaluaciones como espacio de reflexión organizacional, sino también los comentarios que resulten de este proceso como punto de partida para acciones de mejoras necesarias en la entidad, siempre bajo el enfoque del uso de evidencia y las decisiones basadas en sustentos técnicos.

En el caso del programa Cuna Más, el ex director del programa Jorge Fernández menciona lo siguiente:

Hoy, a partir del programa orientado a resultados, la evidencia cumple un rol más relevante del que había antes (...) hoy la evidencia se convierte en el elemento más importante para poder determinar qué intervención es la que debe darse porque tiene ya soporte de que eso funciona y no tienes que estar construyendo la evidencia (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Aquí el entrevistado explica, desde su perspectiva en la alta dirección del programa, como es que se manifiesta el uso de evidencias en el trabajo que realizan en Cuna Más. A nivel de las intervenciones analizadas, la evidencia está vinculada a la misma construcción de la estructura de los programas como programas presupuestales, ya que es necesario que todo lo establecido como parte del programa esté sustentado técnicamente. En otras palabras, la lógica propia de los programas presupuestales influye en que tanto las actividades como los servidores públicos que participan de estas intervenciones trabajen bajo un enfoque de uso de evidencias. Este punto coincide con lo mencionado por el ex jefe de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de Cuna Más, quien indica lo siguiente:

En Cuna Más vas a tener intervenciones que están basadas sobre evidencia, todo lo que se hace ahí es porque ha habido una revisión literaria, no es que haya sido suelto. Igual, en otros programas sociales, que, a la vez, son programas presupuestales se cuida mucho esta asociación de causalidad basado justamente en las evidencias (D. Castañeda, comunicación personal, 05 de enero, 2021).

Ambos entrevistados señalan que el uso de evidencia está vinculado al sustento detrás de las acciones que se realizan dentro de los programas, dada su condición de programas presupuestales. Por lo tanto, este enfoque de trabajo está aún más interiorizado en el caso de Cuna Más, ya que ha sido una precondition para la creación de dicho programa, y el uso de la información de las evaluaciones realizadas al mismo también es parte de la lógica del trabajo en base a evidencias en un programa presupuestal de este tipo.

En el caso de Haku Wiñay encontramos un discurso similar. El entrevistado Dante Córdova (comunicación personal, 01 de diciembre, 2020) menciona que:

Todos los que trabajamos en seguimiento y evaluación en FONCODES tenemos ya eso [el uso de evidencias] en la cabeza, si queremos hacer algo, tenemos que buscar alguna evidencia, investigaciones o estudios que demuestren que lo que se está proponiendo tiene sustento.

Aunque en este caso la explicación está acotada al área de seguimiento y evaluación del programa, el entrevistado confirma que en el caso de Haku Wiñay, bajo la dirección de FONCODES, el uso de la evidencia es una actividad recurrente y que está interiorizada por los empleados públicos, lo que finalmente favorece el uso de la información brindada por las evaluaciones que se realicen en esta intervención pública.

Por otra parte, tres de los siete entrevistados (pertenecientes a los programas presupuestales) coinciden en que el enfoque de trabajo utilizando evidencias está también plasmado en documentos formales, como la Directiva N° 007-2012-MIDIS, que también reflejan el uso de evidencias en las decisiones del sector y de los programas. Esto refuerza la implementación de este enfoque de trabajo en los servidores públicos y finalmente favorece el uso de información producto de las evaluaciones, ya que además de ser parte de las actividades rutinarias de los empleados, es un proceso que cuenta con indicaciones claras y pre establecidas en dichas normas.

El entrevistado Dante Córdova (comunicación personal, 01 de diciembre, 2020), especialista de evaluación y seguimiento de FONCODES, declaró que “el MIDIS tiene lineamientos de seguimiento y evaluación, me parece que del 2012. Uno de los pilares del MIDIS

es que se trabaje bajo evidencias”. La directiva a la que el entrevistado hace referencia es la Directiva 007-2012-MIDIS, lo que coincide con lo señalado por el entrevistado Elmer Guerrero, director de la Dirección de Evaluación del MIDIS, quien indica que “hay una directiva 007 2012 del MIDIS que nos plasma los lineamientos del seguimiento y de la evaluación y ahí te brinda el trabajo que debemos desarrollar en esta oficina [la Dirección de Evaluación]” (E. Guerrero, comunicación personal, 14 de noviembre, 2020). Ambos entrevistados validan no solo la existencia sino la utilidad que persigue esta directiva, que básicamente guía detalladamente las acciones a realizar con respecto al seguimiento, evaluación y mejora de las actividades realizadas en el MIDIS, lo que favorece también a la predisposición que tienen los servidores públicos para utilizar la información resultante de las EDEPs.

Además, en el caso de Cuna Más, se pudo obtener la Directiva 002-2019-MIDIS/PNCM-DE, documento interno del mismo programa en el que se define el proceso de “seguimiento, acompañamiento, supervisión y evaluación del funcionamiento de los servicios del programa Cuna Más” (Directiva 002-2019-MIDIS/PNCM-DE, p. 1). A través de este instrumento, la Unidad Operativa de Atención Integral se encarga de establecer los protocolos para los procesos antes descritos, lo que podría resumirse en el monitoreo constante de los avances en las actividades del programa, además de programar reportes mensuales, trimestrales y una evaluación semestral que permita corregir durante el año en cuestión las fallas operativas que puedan existir (Directiva 002-2019-MIDIS/PNCM-DE, pp. 3-5). Cabe destacar que este es el primer documento de este tipo dentro del programa Cuna Más, ya que como bien indica la directiva, es la primera versión del documento.

En el caso de Haku Wiñay se pudo observar un caso similar. Además de las normas a nivel MIDIS que existen y que mencionaron los entrevistados, en FONCODES también se cuenta con una directiva que regula el proceso de “seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento y la evidencia de las intervenciones del FONCODES” (Directiva N° 012-2018-FONCODES, 2018, p. 1). Este documento describe los procesos antes mencionados y hace énfasis en como el sistema de seguimiento y evaluación del FONCODES está orientado no solo a generar sino a manejar y utilizar la evidencia, ya que consideran distintos tipos de evaluaciones para sus intervenciones y a su vez, vinculan el uso de la información a un documento oficial que formalice los compromisos asumidos por los actores involucrados en la provisión de los servicios de los programas (Directiva N° 012-2018-FONCODES, 2018). Cabe destacar que, a comparación de Cuna Más, esta directiva es una actualización de la emitida en el 2016, la que sí fue la primera versión del documento. Además, tanto la directiva emitida en el caso de Cuna Más como en el caso de Haku Wiñay no configuran una sobre regulación en esta materia, sino que han sido publicadas justamente siguiendo lo indicado por la Directiva 007-2012-MIDIS (2012), donde se



indica que cada programa adscrito al MIDIS debe contar con directivas internas vinculadas al seguimiento y evaluación de las intervenciones.

En consecuencia, tanto el MIDIS como los programas evaluados trabajan bajo un enfoque de uso de evidencias para tomar decisiones, y este enfoque de trabajo no solamente es compartido por los empleados públicos del sector, sino que parte de la lógica de los programas presupuestales (y por lo tanto, del trabajo orientado al uso de evidencias). Este punto también se ve reflejado en distintas normas o herramientas de gestión como la directa 007-2012-MIDIS y las directivas internas de cada programa. Esto implica que los servidores públicos estén prestos a utilizar la información brindada por la EDEP para mejorar las intervenciones analizadas, ya que comparten la importancia de que las acciones a tomar tengan un sustento técnico que las respalde y comprenden como sus actividades impactarán positivamente en el programa evaluado.

### **3.3. Flujo de información**

#### ***3.3.1. Reconocimiento de un proceso estructurado para socializar los resultados de la evaluación***

Doce de catorce entrevistados (uno perteneciente al MEF, cuatro al MIDIS y siete a los programas presupuestales) coinciden en que la información de desempeño resultante de las EDEPs se comparte de manera estructurada ante todos los actores involucrados en los programas, tanto de la alta dirección como de los equipos técnicos. Este proceso de socialización favorece el uso de la información en los programas analizados, ya que los servidores públicos que pertenecen a otras áreas vinculadas a la operación de los programas conocieron no solo las acciones recomendadas, sino también el sustento técnico de las mismas, por lo que se facilitó la comprensión de las mismas. Cabe destacar que, de acuerdo a la Resolución Directoral N° 024-2016/EF, el equipo técnico de los programas presupuestales está compuesto por los siguientes cargos: responsables de la provisión del servicio, especialistas de seguimiento, evaluación y/o estadística y finalmente miembros del área de planeamiento y presupuesto.

El entrevistado Elmer Guerrero, director de la Dirección de Evaluación del MIDIS, comenta que “siempre ha existido ese proceso en donde el grupo consultor expone los productos o hallazgos de los productos tal como vienen sucediendo y previo siempre entregamos informes con una semana de anticipación por correo” (E. Guerrero, comunicación personal, 14 de noviembre, 2020). Este servidor público explica que el proceso de socialización de los resultados es algo constante y que incluso se orienta a recibir comentarios por parte de la entidad evaluada, para lo cual se recibe con anterioridad el informe final. Esta actividad es confirmada por la directora de la Dirección de Calidad de las Prestaciones Sociales, quien comenta lo siguiente:

Cuando tenemos estos resultados se socializan entre la capa directiva y entre el personal técnico, todos estamos enterados de que cosas tienen que mejorar los programas... es más, nosotros tenemos una buena práctica que impuso seguimiento y evaluación, ustedes pueden entrar a la página web del MIDIS, hay un portal que se llama evidencia MIDIS y en ese portal van a encontrar publicadas todas las evaluaciones que se han hecho, completas. (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020).

La entrevistada reafirma la idea de que los resultados de las intervenciones son finalmente presentados ante los encargados de distintas áreas del programa, precisamente el personal o equipo técnico del programa. Este proceso de socialización de la información tiene como objetivo no solo que los servidores públicos conozcan los resultados, sino que los adopten e interioricen el sustento detrás de cada conclusión para así impulsarlos a cumplir con los mismos. Además, agrega la utilización de un portal web que recoge la información de distintas evaluaciones realizadas por entes externos e internos del MIDIS, el portal Evidencia MIDIS. El uso de esta herramienta es validado por el entrevistado Dick Castañeda, ex jefe de la Unidad de Presupuesto, Planeamiento y Modernización de Cuna Más, quien señala que “también hay una página web orientada al público en general, donde van publicando estos reportes que no son solo los de la EDEP sino en general todo el proceso de seguimiento y evaluación de todos los indicadores” (D. Castañeda, comunicación personal, 5 de enero, 2021). Cabe destacar aquí que incluso el proceso de socialización no solo está dirigido a los miembros internos de la organización, sino que se cuenta con la oportunidad de presentar los resultados de las EDEPs y otras evaluaciones al público en general. Esto pudo ser constatado en el portal web mencionado, donde figura información de treinta y ocho evaluaciones realizadas a distintos programas sociales del MIDIS.

En el caso de Cuna Más, el proceso de socialización de resultados coincide con lo que se declara anteriormente. El ex Director Ejecutivo de Cuna Más, comenta lo siguiente:

Hay una reunión de presentación del equipo del EDEP al programa. Luego de eso, una vez acordadas las controversias, se hace un trabajo de gabinete dentro del programa para poder administrar los resultados y ya cada uno de los jefes que son partes de los equipos que en ese momento habían, se encargan de coordinar hacia dentro con sus equipos, de ver las medidas que se tienen que tomar. (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Lo presentado por este entrevistado coincide con lo planteado por otros entrevistados, y evidencia que Cuna Más es un programa que también cumple con tener un proceso estructurado para compartir los resultados de la EDEP, lo que el entrevistado denomina “trabajo de gabinete”. Es importante destacar que la presentación inicial de resultados a la que hace referencia el

entrevistado coincide con la norma vigente relacionada a las evaluaciones independientes, en la que se señala que la socialización de los resultados de la evaluación incluye una presentación a la entidad evaluada (Directiva N° 007-2019-EF/50.01, 2019), aunque en el caso del programa analizado los miembros del equipo técnico profundizan en el proceso y distribuyen los alcances de la evaluación en los niveles jerárquicos más bajos de sus áreas.

En el caso de Haku Wiñay se evidencia una situación similar a lo presentado en el caso de Cuna Más. Según el entrevistado Dante Córdova, especialista de seguimiento y evaluación de FONCODES, “se ha divulgado la EDEP a las áreas en las que pueda tener un tipo de implicancia y lógicamente a los que han participado en el proceso... que específicamente son la UGPP... y la unidad de planeamiento” (D. Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). Esta explicación busca señalar cuáles son las áreas involucradas en el proceso de evaluación y de uso de la información en la entidad, lo que a su vez coincide con la definición de equipo técnico presentada anteriormente. Este proceso de presentación de resultados fue mencionado también por la entrevista Beatriz Urquía, especialista de seguimiento y evaluación del MIDIS, quien señala que “en la última reunión de presentación de la consultoría, va la gente de OGPPM, va el equipo técnico de FONCODES con su director ejecutivo y vamos nosotros como seguimiento de evaluación.” (B. Urquía, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). Este tipo de reuniones incluyendo al equipo técnico del programa favorece finalmente el uso de información de desempeño para la mejora de la entidad evaluada ya que, por una parte, permite que el personal que no es parte del equipo técnico conozca los resultados de la evaluación realizada, y por otra parte, sirve para que los implementadores del proceso de mejora entiendan el sustento técnico detrás de las acciones de mejora que se tomarán en el programa.

Por ende, el tener un proceso estructurado para socializar los resultados de la evaluación es un factor que permite no solo a los altos directivos conocer el sustento detrás de las recomendaciones presentadas, sino también a otros actores de niveles menores que están involucrados en aspectos técnicos y operativos del programa. De esta manera, los servidores públicos pueden entender de mejor manera las acciones de mejoras planteadas para implementarlas.

#### **4. Características políticas**

En este apartado se hará referencia a los factores vinculados al ámbito político en el que se desarrollan los programas analizados, enfocándonos en la relación de autoridad que existe entre el MEF y el MIDIS, así como la rotación de personal generada por el contexto político.

## **4.1. Relación de autoridad**

### ***4.1.1. Fuerte percepción de la relación jerárquica entre el MEF y MIDIS***

Con respecto a este tema, once de catorce entrevistados (dos pertenecientes al MEF, dos al MIDIS, y siete a los programas presupuestales) coincidieron en que cumplir los objetivos planteados en base a las recomendaciones de las evaluaciones es importante en cuanto a la asignación presupuestal, específicamente en el marco de la sustentación del presupuesto para el siguiente periodo fiscal. Pese a esto, un punto importante a resaltar es que 2 entrevistadas (una perteneciente al MEF y una del MIDIS) mencionan que, si bien es importante, no es el único factor a tomar en cuenta, ya que se debe considerar también la índole de las intervenciones monitoreadas y el público objetivo que estas tienen, lo que en el caso del MIDIS es influyente ya que los programas en cuestión se enfocan en población en situación de vulnerabilidad.

Con respecto a la normativa referida a la formalización y cumplimiento de compromisos, que el artículo 12.2 de la Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01 establece una vez finalizada la EDEP, sus recomendaciones deben ser trasladadas a una matriz con los compromisos pactados entre la entidad evaluada y el MEF (Resolución Directoral N° 023-2012-EF, 2012). Además, el Informe de Seguimiento de Cumplimiento de Compromisos de las EDEP al 31 de diciembre de 2015 indica que a partir de ese año el avance iba a ser definido solamente como “cumplido” o “no cumplido”, retirando la opción de incluir el cumplimiento parcial de los compromisos, por lo que era necesario completar todas las actividades de cada compromiso para darlo como cumplido.

Los especialistas del sector Economía y Finanzas tienen un discurso consistente con lo especificado en la normativa presentada, aunque con algunas pequeñas diferencias que se explicarán a continuación. Por una parte, el ex director de la Dirección General de Presupuesto Temático Roger Salhuana (comunicación personal, 22 de octubre, 2020) indica lo siguiente:

Siempre participa el MEF en ese proceso, se hacían hallazgos y luego se firmaban unos compromisos, compromisos de desempeño creo que se llamaban (...) entonces la entidad se comprometía a introducir esas mejoras y periódicamente el MEF le va exigiendo cuentas, sobretodo, en formulación presupuestal, ahí es donde le agarraba del cuello porque es ahí donde van las entidades por su bolo [el presupuesto].

Esto coincide con lo presentado anteriormente con respecto al cumplimiento de compromisos, haciendo énfasis en como el MEF utilizaba esta rendición de cuenta por parte de las intervenciones para definir la asignación del presupuesto. Además, el entrevistado Efraín Rodríguez (comunicación personal, 6 de diciembre, 2020) indica lo siguiente:

Si el pliego no ha cumplido con las recomendaciones en la formulación, seguramente va a tener respuestas negativas en el marco de la sustentación, en el marco de las demandas adicionales y de las decisiones de cualquier continuidad o ampliación de la intervención.

De esta manera, lo presentado por el entrevistado no solo se limita a mencionar el hecho de que la intervención debe cumplir con los compromisos, sino que agrega la posible consecuencia en caso estos no presenten un avance según lo pactado, que vendría a ser el impacto negativo en la sustentación del presupuesto del siguiente periodo fiscal. Si bien la coordinadora de Evaluaciones Independientes del MEF coincide en este aspecto, indica también que la negociación en caso no se cumplan los compromisos es un factor importante a considerar en el ámbito de la gestión pública, considerando también que se está tratando con intervenciones que tienen beneficiarios cuya situación de vulnerabilidad los hace dependientes de dichos programas (M. O'Diana, comunicación personal, 29 de diciembre, 2020).

Sobre este último punto se encontró una coincidencia con lo mencionado por la entrevistada Teresa Trasmonte, ya que, si bien está informada sobre el aspecto normativo de este factor y la relación entre la implementación de mejoras y el aspecto presupuestal, también menciona lo especial del caso del MIDIS en cuanto a la situación socioeconómica de sus beneficiarios. En palabras de la entrevistada, “como tratas con ayuda directa o con prestaciones directas para población pobre extrema es muy sensible el retiro de esa prestación” (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020). También existen condiciones particulares como la población objetivo que atienden (personas en situación de pobreza y pobreza extrema) y el objetivo de cerrar brechas sociales a través de las intervenciones del sector Desarrollo e Inclusión Social. En el caso de la entrevistada Trasmonte, ella también señala lo siguiente:

Es una ventaja ser el sector más joven, de alguna manera, y tener más del 80% del dinero de presupuesto directamente asociado a prestaciones, o sea dentro del pp, no hay mucho margen para inventar y en tal sentido las metas sociales son una prioridad del mef, eso también es una ventaja comparativa con otros sectores. es de hace ya varias gestiones presidenciales es prioridad, entonces desde ese punto de vista tenemos bastante facilidad de alguna manera, comparativamente con otros sectores, de tener el presupuesto que necesitamos. (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020).

Si bien existe esta percepción de que hay un trato diferenciado por la índole de las actividades realizadas por el MIDIS, la entrevistada Trasmonte menciona que, en los últimos años, bajo la gestión de la ex ministra de economía María Antonieta Alva, la presión ejercida por el MEF ha aumentado en cuanto a la necesidad de presentar evidencia que sustente los gastos y actividades de las intervenciones (T. Trasmonte, comunicación personal, 28 de noviembre, 2020).

Por ende, se entiende que en base a la experiencia de estas dos entrevistadas el hecho de trabajar con poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema no implica que deban obviar la importancia de la evidencia al reportar los resultados de las intervenciones, pero si representa un punto importante a considerar por parte del MEF al momento de realizar la asignación presupuestal, ya que un recorte o una negativa frente a una solicitud de ampliación presupuestal implica no brindar un servicio social a una persona en situación de vulnerabilidad.

El discurso con respecto a los cambios en la asignación presupuestal generados por el cumplimiento o no cumplimiento de los compromisos pactados por las intervenciones se mantiene en lo declarado por el personal de los programas en análisis: Cuna Más y Haku Wiñay. Tanto el ex Director Ejecutivo de Cuna Más Fernández como el ex Jefe de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto del mismo programa Dick Castañeda declaran que es necesario cumplir con el avance pactado con respecto a las mejoras de los programas si es que se busca ampliar el presupuesto del siguiente período. El entrevistado Fernández menciona que “Si tú no cumples con compromisos estás saltando pasos y podría haber cosas que no se te financien” (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020), mientras que Castañeda menciona que “tienes que reportar al Ministerio de Economía de manera regular el nivel de avance o en su defecto, el cumplimiento integral como una condición de la asignación de presupuesto para el siguiente año.” (D. Castañeda, comunicación personal, 5 de enero, 2021). De esta manera se evidencia que ambos servidores públicos reconocen la importancia de avanzar en cuanto a lo que se estableció en la matriz de compromiso, con el objetivo de poder solicitar recursos financieros para el siguiente ejercicio fiscal.

En el caso de Haku Wiñay se encuentran coincidencias con lo presentado anteriormente, ya que se reconoce también la importancia de cumplir con los compromisos establecidos. Sin embargo, existe una particularidad en el caso de este programa presupuestal ya que según comentan los entrevistados Córdova y Urquía, existe una matriz de compromisos a raíz de la evaluación realizada, pero esta no ha sido refrendada por el MEF, pese a que fue culminada en el año 2019. Con respecto a este inconveniente, el artículo 12.1 de la Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01 establece que la matriz de compromisos debe ser “suscrita por (...) el Director General de Presupuesto Público; y visada por los representantes de la Dirección de Presupuesto Temático y la Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP del MEF” (DGPP, 2012, pp. 4-5), por lo que en este caso no se puede iniciar formalmente el proceso de implementación y seguimiento de las recomendaciones al no estar suscrita por todos los formalmente involucrados. Sobre esto, Córdova indica que “El MEF no podría decirnos que no hemos cumplido con ciertos compromisos porque ellos no la formalizaron. Ha sido por un tema del MEF, no por un tema del MIDIS.” (D. Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). Además, Urquía también

comenta que la matriz de compromisos “desde el MIDIS salió firmada y se la mandamos al MEF. El MEF la revisó para ya cerrarla, aprobarla y ya queda. Hasta ahora estamos esperando fecha para reunirnos. Eso ha estado desde diciembre del 2019.” (B. Urquía, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020). A la fecha, se ha constatado que dicha matriz no ha sido oficializada ni publicada en el portal web del MEF, pero el Director de la DCGP Efraín Rodríguez explica que a partir del año 2019 todo el proceso de formalización de matrices de compromiso por parte del MEF ha entrado en un proceso de revisión metodológica por lo que ninguna matriz ha sido suscrita desde esa fecha hasta el momento de la entrevista (E. Rodríguez, 06 de diciembre, 2020), lo que también pudo ser constatado en el portal web del MEF.

En síntesis, las declaraciones de los entrevistados tanto por el lado del MEF como del lado de los servidores públicos los programas analizados y otras oficinas vinculadas del MIDIS coinciden en cuanto a los efectos del cumplimiento de compromisos en cuanto a la asignación presupuestal: el avance en los compromisos pactados es un factor a favor en cuanto a la sustentación del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal, mientras que no cumplir con las actividades planteadas limita la capacidad de negociación de las intervenciones evaluadas, ya que los compromisos pactados son el reflejo de las recomendaciones realizadas al finalizar las evaluaciones de desempeño, se puede afirmar que los potenciales cambios en el presupuesto presentados por los entrevistados influyen en que se utilice la información resultante de las EDEP, ya que el hecho de incumplir con los compromisos – y por lo tanto, no utilizar la información – repercutiría en la asignación presupuestal de las intervenciones. Si bien se entiende que al tratarse de atención a población vulnerable los cambios en el presupuesto de las intervenciones no puede ser modificado drásticamente para no afectar a los beneficiarios, esta percepción no se evidenció en la totalidad de los entrevistados y no implica que no puedan realizarse ajustes al presupuesto.

Por otra parte, doce de catorce entrevistados (tres pertenecientes al MEF, dos al MIDIS y siete a los programas presupuestales) coinciden en percibir una relación de jerarquía en la que el MEF es considerado como el ente regulador y el MIDIS el ente administrado. Esta percepción influye también en el uso de la información de desempeño, ya que no las entidades evaluadas no solo están presionadas por el aspecto presupuestal y los cambios que puedan generarse, sino que también existe una presión por los reportes que deben generar y por el papel del MEF en el proceso de evaluación que lleva a los programas presupuestales a cumplir con las recomendaciones planteadas para satisfacer los requerimientos del MEF.

A nivel general, tanto en el sector Desarrollo e Inclusión Social como específicamente en los involucrados en los programas, se comparte esta visión del MEF como ente regulador, debido

principalmente a que son quienes toman las decisiones finales con respecto al presupuesto. Sobre esto, el entrevistado D. Castañeda (comunicación personal, 5 de enero, 2021) señala lo siguiente:

De acuerdo a los tiempos establecidos en la matriz se tiene que informar, entonces, el Ministerio de Economía con cronograma en mano, simplemente va requiriendo la información para ver si se ajusta o no al compromiso establecido en ese momento, de no cumplir con las condiciones, nuevamente de vuelta para que vuelvan a subsanar. Esto es un proceso de ida y vuelta donde el Ministerio de Economía participa hasta que la matriz se cumpla o atienda plenamente y eso puede tomar varios años.

Además, sobre la presencia del MEF en el proceso de consolidación de los compromisos, el entrevistado Córdova (comunicación personal, 1 de diciembre, 2020) menciona que “para la aprobación de la matriz de compromisos es necesario que el MEF dé el visto bueno, para que la matriz quede ya sellada. Eso de acuerdo a lo que he podido leer de la normativa.”, mientras que sobre el proceso de seguimiento de los compromisos indica que “siempre hay una persona del MEF que está haciendo seguimiento, pero siempre tiene más vinculación con el sector que con el programa.” (D. Córdova, comunicación personal, 1 de diciembre, 2020). Esto coincide con lo mencionado por Jorge Fernández (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020), quien señala que “normalmente el MEF es el que tiene más peso en la negociación porque es el que tiene los resultados sobre ti [y que] hay un proceso de 50-50 pero el MEF tiene mayores niveles de presión”. Con respecto al seguimiento realizado por el MEF, el portal de esta entidad estatal indica que hay una persona con el cargo de sectorista dedicado exclusivamente al acompañamiento y monitoreo del presupuesto y las actividades realizadas por el sector Desarrollo e Inclusión Social. Si bien estas funciones engloban la totalidad de las intervenciones del MIDIS, tanto el programa Cuna Más como Haku Wiñay están incluidos dentro de su campo de trabajo, por lo que se puede confirmar lo mencionado por el entrevistado Dante Córdova. Además, refuerza la idea presentada por los entrevistados en cuanto a la percepción del MEF como la entidad con más poder de negociación luego de la evaluación.

Entonces, dados los testimonios de los entrevistados se puede afirmar que dentro del MIDIS, tanto en los programas presupuestales evaluados como en otras oficinas del ministerio, se construye la idea de que es el MEF la entidad que ejerce presión sobre la entidad evaluada, que en este caso es el MIDIS. Esta percepción influye en el hecho de que las intervenciones utilicen los resultados de las EDEPs realizadas, ya que el MEF participa formalmente de las instancias de seguimiento a las intervenciones luego de su evaluación y este involucramiento es percibido por los servidores públicos no como una entidad acompañante del proceso sino como la entidad



reguladora del mismo y quien estará al tanto de lo avanzado para tomar las medidas correctivas necesarias en caso no se cumpla con lo pactado.

## **4.2. Rotación de personal**

### ***4.2.1. Inestabilidad laboral en puesto directivos del programa por cambios políticos***

Once de catorce entrevistados (dos pertenecientes al MEF, dos al MIDIS y siete de los programas presupuestales) afirman que el clima político impacta en la rotación de personal a nivel directivo, lo que implica que el trabajo realizado por los servidores públicos se da en un contexto de inestabilidad en cuanto al puesto que ocupan y a los plazos que tienen para implementar acciones de mejora. De esta manera, los cambios en los directores ejecutivos de los programas analizados generan inconvenientes en cuanto al uso de información en la entidad, ya que esto implica un proceso administrativo de transferencia de gestión y de aprendizaje para los nuevos empleados públicos, lo que dilata el tiempo disponible para poder realizar acciones de mejora. En el caso de las EDEPs analizadas se pudo evidenciar que existe un alto nivel de rotación en las direcciones ejecutivas de los programas, y los entrevistados coinciden en que esto ha afectado el proceso de implementación de las mejoras recomendadas ya que existen una serie de reprocesos que ralentizan los esfuerzos por aplicar los cambios esperados.

Sobre este factor, el viceministro del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, indica lo siguiente:

Si influye bastante... uno se esfuerza en poner todo en documento, en hacer doble entrega de cargo, etc. Siempre parte de la información que se pierde [en el cambio de gestión] y reorientarlo o construirlo otra vez cuesta, cuesta tiempo, cuesta esfuerzo, y eso es un tiempo de esfuerzo que le resta a la entidad, que le cuesta a la entidad. (J. Loza, comunicación personal, 5 de noviembre, 2020).

El entrevistado destaca la pérdida de información durante los cambios de gestión, a causa de los cambios en el personal que se generan a raíz de la salida del director en funciones. Como se mencionó anteriormente, este tipo de cambios dificulta el uso de la información en las entidades evaluadas ya que reorganizarse después de este proceso implica costos para la organización, principalmente en cuanto al tiempo que se requiere para restaurar el flujo de información que se mantenía antes del cambio del titular. Esto lo menciona también la entrevistada Norma Vidal (comunicación personal, 4 de enero, 2021), viceministra del Viceministerio de Prestaciones Sociales, quien señala lo siguiente:

El tema de la rotación de personal, sobretodo de los funcionarios que toman las decisiones sí influyen directamente en el uso de las evaluaciones y en general en cualquier cambio

que se quiere hacer en las organizaciones ¿no? porque supone todo un periodo de aprendizaje, de entendimiento, pero también de conocimiento de esas intervenciones.

A través de su comentario, la entrevistada refuerza la idea presentada anteriormente, según la cual el cambio de miembros de la alta dirección en un programa presupuestal implica un retraso en el flujo de información de la entidad, lo que finalmente repercute en el uso de la información de las evaluaciones realizadas, ya que los nuevos miembros de la organización deberán conocer las actividades que se venían implementando o que estaban pendientes de aplicar. Sobre el proceso administrativo a realizar producto del cambio de gestión, la entrevistada Teresa Trasmonte (comunicación personal, 28 de noviembre, 2020) menciona que “los constantes cambios... claro que afecta, retrasa, o sea en el mejor escenario físicamente te pone en pausa... cada vez que se va un ministro hay que hacerse los informes misionales para cumplir con Contraloría y de sistemas administrativos”. Este comentario hace referencia al proceso de transferencia de gestión, que implica un documento detallado en el que se especifiquen las actividades realizadas por la gestión saliente y las acciones pendientes encargadas a la nueva gestión.

En el caso de Cuna Más, la información recogida en la investigación muestra que efectivamente existe un nivel alto de rotación de personal en la alta dirección del programa, y que esto ha tenido efectos en el flujo de información dentro de la entidad. El ex director del programa señala lo siguiente:

Antes que yo hubo dos y después que yo creo que han (sic) habido como 10. Entonces muchas veces lo que hacen las direcciones es cambiar de gente. Entonces, al final, todo se pierde... el programa sucumbió en algún momento y nuevamente se está recomponiendo, pero a veces los cambios, hasta que te recompongas, los daños son tales que a veces no puede recomponer nada. (J. Fernández, comunicación personal, 10 de diciembre, 2020).

Lo mencionado por el entrevistado fue corroborado a través de las distintas resoluciones ministeriales que anuncian el cambio de gestión, documentos en los cuales se pudo identificar el nombramiento de dieciséis directores o directoras ejecutivos entre el año 2012 y la actualidad. Considerando que cada cambio de gestión implica un proceso de transferencia de cargo y el cambio de personal que mencionan los entrevistados, los constantes cambios de la alta dirección efectivamente han generado retrasos en la implementación de mejoras, ya que incluso hay directores que han durado menos de tres meses en el cargo y el promedio de rotación en dicho puesto es de seis meses. Sobre este proceso también se pronunció el entrevistado Dick Castañeda (comunicación personal, 5 de enero, 2021), quien añade lo siguiente:

Sí a la gente que sabe toda la historia de cómo se ha actualizado, de qué elementos se han incorporado, ya no los tienes para la siguiente etapa de implementación... [el proceso] se pierde y la gente que entra pues va a tener que reconstruir todo el escenario.

En este testimonio el entrevistado también resalta la importancia de contar con personal a lo largo del proceso de revisión de los resultados y de implementación de los mismos, ya que la información recibida y procesada se pierde e implica un reproceso para el empleado público que va a cumplir con retomar las tareas pendientes en la entidad evaluada.

En el caso de Haku Wiñay, la rotación de la alta dirección también es alta y ha tenido efectos en la gestión de la evidencia de manera interna en el programa. De acuerdo al entrevistado Dante Córdova (comunicación personal, 1 de diciembre, 2020), “cada ministro que viene cambia a su director y ahí se van demorando las cosas... si bien no forman parte del proceso, también son los que dan la cara, quienes deciden si va o no va”. El especialista explica que, si bien los directores del programa no participan en el proceso operativo de implementación de mejoras, son quienes finalmente cuentan con la autoridad para decidir qué acciones se realizan o priorizan en la intervención, por lo que su constante cambio influye en el uso de los resultados de las evaluaciones. Cabe destacar que en el caso de FONCODES, también se pudo constatar los cambios de gestión ocurridos entre los años 2014 y la actualidad, teniendo como resultado un tiempo promedio de ocho meses por director y diez directores en el plazo establecido, incluyendo tres cambios durante la conducción y finalización de la EDEP.

La entrevistada Beatriz Urquía (comunicación personal, 10 de diciembre, 2020) coincide con lo mencionado por el entrevistado Córdova, pero además agrega que “cambias a un director ejecutivo y ... te cambia al jefe de la unidad territorial... Me cambiaron una pieza clave... me lo cambiaron por cuestiones políticas. Junto a él cambiaron a otros ingenieros más, junto a él cayó la unidad”. La rotación de la alta dirección llega a repercutir en el nivel operativo de las intervenciones, por lo que no solo se cambian las prioridades de acuerdo a los directores que pueden ingresar al programa, sino también la forma en la que se implementarán los resultados de las EDEPs.

Por consiguiente, la rotación no permite la continuidad y fluidez de la información dentro de la organización, pues existen demoras debido al periodo de aprendizaje. Estas demoras prolongan la implementación de las recomendaciones de las EDEPs para el año más próximo, esto considerando que se alcance un nivel de estabilidad laboral suficiente para que dichas acciones de mejora puedan ser ejecutadas y que no se realice un nuevo cambio de gestión que merme lo planificado dentro de cada uno de los programas analizados.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente capítulo se presentarán, por una parte, las conclusiones de la investigación, tanto a nivel general como de manera específica según cada categoría de variable. Por otra parte, se incluyen también las recomendaciones dirigidas a los actores involucrados en el proceso de evaluación de los programas presupuestales analizados, así como para los investigadores que en el futuro puedan realizar trabajos vinculados al objeto de este estudio.

### 1. Conclusiones

La presente investigación tiene como objetivo principal explicar los factores que influyen en el uso de la información para la mejora organizacional, y sobre este punto se concluye lo siguiente. A continuación, se presentan las conclusiones de la investigación, basadas en el análisis de las entrevistas realizadas a servidores públicos, así como en la revisión de documentos teóricos y técnicos vinculados a los programas presupuestales Cuna Más y Haku Wiñay.

#### 1.1. Sobre el proceso de investigación

- La literatura académica existente revisada para esta investigación no es suficiente para explicar y detallar los factores que influyen en el uso de información, idea que no solo ha sido confirmada durante la revisión bibliográfica y la misma conducción del trabajo de campo, sino que también es presentada por otros autores como Hammerschmid, Van de Walle & Stimac y que fueron presentados en el planteamiento de la investigación. La información disponible y las investigaciones realizadas vinculadas a la medición y evaluación del desempeño no suelen centrarse en su uso, sino en los sistemas de evaluación o en los objetivos del uso de la información de desempeño.
- La investigación contribuye a profundizar en la comprensión del uso de información para la mejora organizacional en el Perú, ya que las investigaciones vinculadas a este tema y aplicadas en el sector público es limitada, no solo por el objeto de estudio, sino también por el contexto político, social y cultural en el que se realizan otras investigaciones.

#### 1.2. Sobre el análisis de la información

- Luego del análisis de la información recogida durante el trabajo de campo, la investigación concluye que, en los casos analizados, la información de desempeño generada por las EDEPs es utilizada por los servidores públicos. Sin embargo, esto no responde directamente al instrumento como tal, sino que se debe, principalmente, al enfoque de trabajo basado en el uso de evidencias que existe en el MIDIS, ya que la presencia de este factor ha generado que los empleados públicos no solamente

comprendan la información que reciben producto de la evaluación, sino que comprendan la importancia de contar con sustento técnico para las acciones de mejora que implementen dentro de los programas estudiados.

- Existen una serie de factores que han influido en que las recomendaciones de la evaluación se puedan implementar en el caso de los programas Cuna Más y Haku Wiñay. En cuanto a las características de la organización a la que pertenecen ambos programas, la cultura orientada al uso de evidencia para tomar decisiones es un factor clave a considerar en el MIDIS, ya que es una práctica no solamente declarada en una directiva que regula este enfoque de trabajo, sino que también está interiorizado en distintas oficinas del ministerio, de acuerdo a lo declarado por los entrevistados. Además de ello, trabajar bajo la lógica de programa presupuestal implica intrínsecamente en desarrollar sistemas de recojo de información y evaluaciones de desempeño. Esto se ve además reflejado en los instrumentos que utiliza el MIDIS para difundir la evidencia que utilizan, como el portal “INFOMIDIS” o “Evidencia MIDIS”, donde se puede encontrar evaluaciones internas, evaluaciones externas y data actualizada periódicamente sobre la cobertura de los programas sociales que ofrecen.
- Por otra parte, en cuanto a las características políticas en la que se desenvuelven los programas analizados, la presión que ejerce el MEF a través del manejo de las asignaciones presupuestales condiciona a las entidades no solo a formalizar los compromisos que resulten de las recomendaciones de la evaluación, sino a cumplir con los mismos, ya que la asignación adicional de recursos está vinculada directamente a los avances de los compromisos, avance que no puede ser registrado si la matriz no es suscrita.
- Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal no cumplen con las características técnicas propias de una evaluación adecuada, ya que, de acuerdo con la información analizada, no es un producto que tenga como características la oportunidad, ya que en ambos casos estudiados tanto las recomendaciones finales como la oficialización de los compromisos no calzaron con los ciclos presupuestarios ni operativos para solicitar ajustes. Asimismo, no se percibió como relevante la información presentada como resultados de la evaluación debido a que no se enfocaban en los objetivos centrales de los programas, ya que relevancia y pertinencia de la información presentada como resultados de la evaluación, lo que dificulta el uso adecuado de estos para la mejora organizacional, lo que es en principio el objetivo principal de realizar una EDEP.
- Las matrices de compromisos, documento que vincula las recomendaciones de la evaluación con las acciones a ejecutar por la entidad evaluada, se configura como un

elemento facilitador más no un proceso decisivo en cuanto a la implementación de las mejoras. Si bien legalmente este elemento se presentaba como el paso final para concluir con el proceso de evaluación e iniciar el proceso de seguimiento a los compromisos, de acuerdo a lo analizado en la presente investigación, los plazos de suscripción no son respetados por los actores involucrados, por lo que en el caso de los dos programas presentados, una matriz fue formalizada tres años después de finalizada la evaluación y la otra no ha sido suscrita hasta la fecha (también tres años después de que se culminó la EDEP). En la práctica, los programas presupuestales cuentan con la información y tienen la capacidad de implementar mejoras sin que la matriz de compromisos esté culminada, aunque esto implique no poder contar con el presupuesto adicional que se asigna con la suscripción y avance de la matriz de compromisos.

- El poder de influencia con el que cuenta el MEF, dada su capacidad de aumentar o disminuir los recursos de los programas presupuestales de acuerdo a los avances que estos reporten en la implementación de las recomendaciones realizadas, influye en el uso de la información dentro de cada ente evaluado. Sin embargo, en el caso específico tanto de Cuna Más como de Haku Wiñay, este factor se ve mermado dada la relevancia social de los programas en cuestión, ya que es difícil recortar el presupuesto o incluso eliminar programas que atiendan directamente a población vulnerable, ya que es un tema sensible en cuanto a las políticas públicas nacionales.
- El alto nivel de rotación de servidores públicos de alto nivel, específicamente los directores y directoras de los programas, ha afectado no solo el proceso de socialización de los resultados de la evaluación dentro de las entidades analizadas, sino también la implementación de las recomendaciones brindadas por la terna evaluadora. Estos cambios de gestión no solo implican realizar un informe detallado de las acciones realizadas y pendientes en el programa, sino también el cambio de personal tanto de nivel medio (jefaturas y coordinaciones) como del nivel operativo (especialistas), lo que lleva a brindar un período de adaptación y aprendizaje con respecto a lo realizado previamente en el puesto y las tareas que se tienen planificadas y pactadas para el futuro.

## **2. Recomendaciones**

En este acápite se presentan las recomendaciones de la investigación, haciendo la distinción entre las que están vinculadas al objeto de estudio y las que están orientadas a futuras investigaciones en el ámbito académico.

## 2.1. Sobre el tema de investigación

Luego del análisis realizado, se han validado y explicado los factores que influyen en el uso de la información de las EDEPs realizadas a los programas presupuestales antes mencionados, basándose no solo en los conceptos que existen en la literatura revisada, sino también en el testimonio de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, así como del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Por lo tanto, en base a los hallazgos expuestos anteriormente y las conclusiones presentadas en el trabajo de investigación, se plantean las siguientes recomendaciones a los actores involucrados en el proceso de evaluación de los programas Cuna Más y Haku Wiñay.

En cuanto al ente rector del proceso de evaluación, el Ministerio de Economía y Finanzas, es importante indicar lo siguiente:

- Debe reforzarse el proceso de preparación de la investigación, en la etapa que corresponde a revisar los contenidos mínimos que debe contener una evaluación de desempeño realizada a programas presupuestales, para adecuar de la manera más precisa posible las preguntas de investigación al contexto de cada programa presupuestal. De acuerdo con el testimonio de los entrevistados, los temas de evaluación no necesariamente se corresponden en su totalidad con las actividades principales del programa evaluado, por lo que es importante establecer un proceso claro en el que no solo se adecuen los contenidos del proceso, sino que también se declare formalmente el sustento detrás de esta decisión.
- Se debe contar con la información de desempeño de manera oportuna, para que esta pueda ser utilizada por las entidades evaluadas. Junto a este proceso, también debe respetarse el plazo delimitado legalmente para la suscripción de las matrices de compromiso una vez finalizadas las evaluaciones, o evaluar la posibilidad de modificarlo considerando que no necesariamente se cumple con culminar las negociaciones en los cinco meses de plazo. De acuerdo a lo que se pudo analizar en el caso de los dos programas presupuestales seleccionados, en ninguno de los dos casos se respetó el plazo determinado: en el caso de Cuna Más, la matriz fue suscrita y publicada en el año 2019 (tres años después de finalizada la evaluación), mientras que en el caso de Haku Wiñay, la matriz no ha sido formalizada hasta la fecha (tres años después de finalizada la evaluación) por decisión del MEF, de acuerdo a lo expresado tanto por trabajadores de dicho ministerio como del programa evaluado. En este caso en particular, se recomienda también mejorar la retroalimentación en esta etapa del proceso, ya que si bien el MEF conoce los motivos

por los cuáles la matriz sigue en proceso de suscripción, el personal del programa Haku Wiñay no han tenido respuesta sobre los motivos de la demora.

- Debe estudiarse la posibilidad de aplicar evaluaciones de desempeño independientes a través de las unidades de evaluación del ministerio en el que se encuentra adscrito el programa presupuestal a evaluar. En los casos de estudio que se están analizando, tanto el programa Cuna Más como Haku Wiñay pertenecen al mismo ministerio, el MIDIS, por lo que fue posible recabar información sobre el trabajo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación en esta entidad. Acorde con los hallazgos presentados, la DGSE es una unidad que ya realizaba distintas evaluaciones a los programas sociales del MIDIS, con un enfoque imparcial y orientado a la mejora continua de las intervenciones, por lo que las recomendaciones de estas evaluaciones tenían puntos de coincidencia con las recomendaciones planteadas en el informe final de las EDEPs. En el caso del MIDIS, hubiera resultado positivo realizar las EDEPs o cualquier otra evaluación de desempeño a través de la DGSE ya que están familiarizados no solo con el trabajo riguroso que implica este proceso, sino también con el sistema operativo y administrativo de los programas a evaluar.

Por otra parte, en cuanto al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, las recomendaciones brindadas son las siguientes:

- Se debe realizar un proceso de verificación en cuanto a las matrices de compromiso vigente de cada programa del MIDIS, ya que existen recomendaciones planteadas por las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal que han coincidido con lo presentado en las evaluaciones internas que realiza la Dirección General de Seguimiento y Evaluación. Este proceso permitirá evitar duplicidades en cuanto a la implementación de mejoras, e incluso permitirá identificar puntos críticos por corregir, que vendrían a ser los que hayan sido recalcados por ambas evaluaciones.
- Se debe ampliar el proceso de uso de evidencia no solo a nivel de la sede central, sino incluyendo a las unidades territoriales, considerando que la normativa interna vinculada a este tema considera a las unidades territoriales como fuentes primarias de información, mas no como unidades que participen en el proceso de decisión y de gestión de la información de desempeño que generan.
- Se debe continuar con la actualización periódica de los documentos técnicos y herramientas tecnológicas que favorezcan la existencia de una cultura organizacional orientadas hacia el uso de evidencia, como es el caso de las directivas de seguimiento y evaluación existentes en cada programa presupuestal, así como el uso de los portales web



INFOMIDIS y Evidencia MIDIS. Estas herramientas permiten mantener una cultura orientada hacia el uso de información y que el personal que ingrese a la entidad pública, considerando el nivel de rotación que existe en ambos programas, comprenda el enfoque de trabajo que caracteriza al MIDIS.



## REFERENCIAS

- Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (2012). *En camino de un Presupuesto por Resultados (PpR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/329591933\\_EN\\_CAMINO\\_DE\\_UN\\_PRESUPUESTO\\_POR\\_RESULTADOS\\_PpR\\_UNA\\_NOTA SOBRE LOS AVANCES RECIENTES EN LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA](https://www.researchgate.net/publication/329591933_EN_CAMINO_DE_UN_PRESUPUESTO_POR_RESULTADOS_PpR_UNA_NOTA SOBRE LOS AVANCES RECIENTES EN LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA)
- Apoyo Consultoría. (2018). *Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto de: Programas Presupuestales PP 0118 "Acceso a hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales" y PP 0121 "Mejora de la articulación de los pequeños productores agropecuarios al mercado"*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/ppr/eval\\_indep/2018\\_inf\\_final\\_EDEP\\_PP0118\\_0121.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/2018_inf_final_EDEP_PP0118_0121.pdf)
- Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606. Recuperado de <https://rm.coe.int/why-measure-performance-different-purposes-require-different-measures/16807872c8>
- Banco Mundial. (2004). *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Banco Mundial. Recuperado de <http://documents1.worldbank.org/curated/es/240521468336082184/pdf/246140REVISED010evaluation01PUBLIC1.pdf>
- Carden, F., & Alkin, M. (2016). Raíces de la evaluación: una perspectiva internacional. En *La Evaluación de Políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 205-228). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicass%20.pdf>
- Casas-Zamora, K., Vidaurri, M., Muñoz-Pogossian, & Chanto, R. (Eds.) (2016). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas\\_politicas.pdf](https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf)
- Castañeda, C. (2017). *El Seguimiento De Los Programas Presupuestales Para Promover La Transparencia, Eficacia Y Eficiencia En El Presupuesto Público* [Nota de Política N°4]. Recuperado de <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota-de-Politica-N4.pdf>
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2014). Reporting performance information in the public sector: the moral behind the (non)application of program budgeting in Greece. *International Review of Administrative Sciences*, 80(3), 619-636. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852313517998>
- De Lancer, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the utilization of performance measures in public organizations: an empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/227682837\\_Promoting\\_the\\_Utilization\\_of\\_Performance\\_Measures\\_in\\_Public\\_Organizations\\_An\\_Empirical\\_Study\\_of\\_Factors\\_Affecting\\_Adoption\\_and\\_Implementation](https://www.researchgate.net/publication/227682837_Promoting_the_Utilization_of_Performance_Measures_in_Public_Organizations_An_Empirical_Study_of_Factors_Affecting_Adoption_and_Implementation)

- Decreto Legislativo N° 1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL\\_1440.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/206025/DL_1440.pdf)
- Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS. Crean el Programa Nacional Cuna Más. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/698243/DS\\_003\\_2012MIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/698243/DS_003_2012MIDIS.pdf)
- Delgado, I. (2013). *Avances Y Perspectivas En La Implementación Del Presupuesto Por Resultados En Perú* (Tesis de maestría). Recuperado de [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5208/DELGADO\\_TUESTA\\_INDER\\_GLEY\\_AVANCES.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5208/DELGADO_TUESTA_INDER_GLEY_AVANCES.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Directiva N° 002-2019-MIDIS. Seguimiento, Acompañamiento, Supervisión y Evaluación del funcionamiento de los Servicios del PNCM. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/893697/RDE\\_N\\_060-201920200626-14096-13ccjww.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/893697/RDE_N_060-201920200626-14096-13ccjww.pdf)
- Directiva N° 007-2012-MIDIS. Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de las evidencias de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/17097/RM\\_192\\_2012MIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/17097/RM_192_2012MIDIS.pdf)
- Directiva N° 008-2012-MIDIS. Lineamientos para la remisión, consolidación y difusión de información para el seguimiento y evaluación de las intervenciones a cargo de los programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/17077/RM\\_214\\_2012MIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/17077/RM_214_2012MIDIS.pdf)
- Directiva N° 012-2018-FONCODES. Directiva de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento y la evidencia de las intervenciones del FONCODES. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2018). Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/transparencia-institucional/resoluciones-de-dd-ee/resol-de-dd-ee-2018/resoluciones-de-dd-ee-2018-1/agosto-2018/1326-rde-n-126-2018-foncodes-de/file>
- Feinstein, O. (2016). La evaluación pragmática de políticas públicas. En *La Evaluación de Políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 27-48). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicas%20.pdf>
- Fernandez, C., Segura, J., & Diaz, M. (2019). *Implementación de la presupuestación por resultados en la aprobación y revisión del diseño del Programa Presupuestal 0142 Acceso de Personas Adultas Mayores a Servicios Especializados entre los años 2016 y 2019* (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/15705>
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [FONCODES]. (s.f.). Proyectos Haku Wiñay / Noa Jayatai. Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>

- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [FONCODES]. (2018). *Memoria Anual 2018*. Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/976545/Memoria\\_Anual\\_2018.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/976545/Memoria_Anual_2018.pdf)
- García, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Revista de Presupuesto y Gasto Público*, 1(47), 37-64. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2341565>
- García, M., & García, R. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 1: Gestión para resultados en el ámbito público*. Recuperado de [https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo\\_1\\_-\\_Gestion\\_para\\_resultados\\_en\\_el\\_ambito\\_publico.pdf](https://indesvirtual.iadb.org/file.php/349/modulos/Modulo_1_-_Gestion_para_resultados_en_el_ambito_publico.pdf)
- Gianoli, G. (2016). *Incentivos en la Gestión Pública: Estudio de caso del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal* (Tesis de licenciatura). <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14325>
- González, J. (2018). Uso de la información de seguimiento y evaluación (SyE) de políticas públicas para la toma de decisiones: un enfoque desde la teoría de juegos. *Gestión y Política Pública*, 27(1), 39-77. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792018000100039&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000100039&lng=es&tlng=es).
- GOVERNA (2005). *Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú* [Informe final]. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/documentac/EvaluaciondeLaAplicaciondelosCARs2005.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/EvaluaciondeLaAplicaciondelosCARs2005.pdf)
- Guzmán, M. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 3: Gestión por Resultados*. Recuperado de <https://indesvirtual.iadb.org/mod/resource/view.php?id=25155>
- Hammerschmid, G., Van De Walle, S., & Stimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33(4), 261-268. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/263556515\\_Internal\\_and\\_external\\_use\\_of\\_performance\\_information\\_in\\_public\\_organizations\\_Results\\_from\\_an\\_international\\_survey](https://www.researchgate.net/publication/263556515_Internal_and_external_use_of_performance_information_in_public_organizations_Results_from_an_international_survey)
- Hatry, H. P. (2013). Sorting the relationship among performance measurement, program evaluation, and performance management. *New Directions for Evaluations*, 2013(137), 19-32. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/ev.20043>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). México D.F.: McGraw Hill Education. Recuperado de <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- InfoMIDIS (s.f). Programas Sociales. Recuperado de <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>
- LeRoux, K., & Wright, N. S. (2010). Does performance measurement improve strategic decision making? Findings from a national survey of nonprofit social service agencies. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 39(4), 571-587. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0899764009359942>

- Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007. Congreso de la República del Perú (2006). Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/sectr\\_publ/presu\\_2007/Ley28927\\_Presupuesto\\_2007.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/Ley28927_Presupuesto_2007.pdf)
- Ley N° 29792. Ley de creación y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Congreso de la República del Perú (2011). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/303753/Ley\\_29792\\_CreacionMIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/303753/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf)
- Ley N° 30144. Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2014. Congreso de la República del Perú (2013). Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/ley/10647-ley-n-30144/file>
- Ley N° 30372. Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2016. Congreso de la República del Perú (2015). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-201-ley-n-30372-1320266-1/>
- Mackay, K. (2006). *Desarrollo de la capacidad de evaluación: Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <https://www.oecd.org/derec/worldbankgroup/36494432.pdf>
- Marcel, M. (2009). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? En *Presupuesto basado en resultados* (pp. 235-254). Ciudad de México: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de [https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto\\_basado\\_en\\_resultados\\_CD.pdf](https://www.coplac-gprd.org/images/stories/Publicaciones/Presupuesto/Presupuesto_basado_en_resultados_CD.pdf)
- Mayne, J. (2016). Abordaje de la atribución a través del análisis de contribución: uso sensato de las mediciones de desempeño. En *La Evaluación de Políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 305-330). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicasy%20.pdf>
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS]. (2016). *El Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más: Una mirada a su diseño y principales procesos de implementación*. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/documentos-de-politica-modelo-cogestion-comu-del-progcunamas/>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS]. (2018). *La experiencia del proyecto Haku Wñay/Nao Jayatai*. Recuperado de <http://www.foncodes.gob.pe/haku/pdfFiles/Experiencias.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (s.f.a). Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP - Programa Nacional Cuna Más. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/EDEP\\_cuna\\_mas.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/EDEP_cuna_mas.pdf)

- Ministero de Economía y Finanzas [MEF]. (s.f.b). ¿Qué es el Presupuesto por Resultados? Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra\\_ugarte\\_Presupuesto\\_por\\_Resultados\\_Peru\\_doc.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/41751/mayra_ugarte_Presupuesto_por_Resultados_Peru_doc.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2015a). *Documento informativo: el Presupuesto por Resultados (PpR) dirigido a gobiernos locales*.
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2015b). *Pautas para la elaboración del plan de trabajo de articulación territorial de un programa presupuestal*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/accion1\\_triptico2015.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/accion1_triptico2015.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2016). *Las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal para la mejora del gasto público*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/eval\\_indep/publicacion\\_EDEP2016.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/eval_indep/publicacion_EDEP2016.pdf)
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]. (2019). *Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal para el año 2019*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/migl/metad/Brochure\\_PI\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/metad/Brochure_PI_2019.pdf)
- Moynihan, D., & Pandey, S. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration*, 20(4), 849-866. Recuperado de <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/20/4/849/1002011?redirectedFrom=fulltext>
- Navarro, A., Zuñiga, A., & Arenas, L. (2018). El uso de la evidencia en las políticas públicas: el caso de las Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal en el sector Educación en el Perú. *Politai*, 9(17), 119-146. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/20455>
- Ni Putu, S., Mimba, H., Jan van Helden, G., & Tillema, S. (2007). Public sector performance measurement in developing countries: a literature review and research agenda. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 3(3), 192-208. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1108/18325910710820265>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2010). *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/46297655.pdf>
- Olavarria, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (54), 143-178. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686006.pdf>
- Oliva, C., & Ugarte, M. (2006). *Uso y evaluación de los Convenios de Gestión*. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/documentac/UsoyEfectividaddelosConvniodeGestion.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/documentac/UsoyEfectividaddelosConvniodeGestion.pdf)

- Ponce, F., & Pasco, M. (2018). *Guía de investigación en Gestión*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Dirección de Gestión de la Investigación. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172009>
- Peñaloza, K., & Cruzado, V. (s.f.). *Perspectivas de la evaluación en el panorama post electoral* [Diapositiva de PowerPoint]. MEF. Recuperado de <http://www.evalperu.org/sites/default/files/news.files/Panel%20Evaluacion%20Sector%20Publico.pdf>
- Picciotto, R. (2016). La independencia de la evaluación en las organizaciones. En *La Evaluación de Políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 331-359). Buenos Aires: Centro Americano de Fomento. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicas%20.pdf>
- Pollitt, C. (2006). Performance information for democracy: the missing link? *Evaluation*, 12(1), 38-55. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1356389006064191>
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363. Recuperado de <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1356389013505040>
- Programa Nacional Cuna Más. (s.f.a). *Experiencias Programa Nacional Cuna Más* [Diapositiva de PowerPoint]. Recuperado de <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/diff/Experiencia-CUNAMAS.pdf>
- Programa Nacional Cuna Más. (s.f.b). Organigrama Cuna Más. Perú. Recuperado de [https://www.cunamas.gob.pe/repositorio/Transparencia/Planeamiento\\_y\\_Organizacion/Organigrama%20PNCM.pdf](https://www.cunamas.gob.pe/repositorio/Transparencia/Planeamiento_y_Organizacion/Organigrama%20PNCM.pdf)
- Resolución Directoral N° 023-2012-EF. Resolución Directoral que modifica la directiva para las evaluaciones independientes en el sistema nacional de presupuesto público en el marco del presupuesto por resultados. Ministerio de Economía y Finanzas (2012). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260130/Directiva\\_Evaluaciones\\_Independientes\\_Modificada\\_2012.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/260130/Directiva_Evaluaciones_Independientes_Modificada_2012.pdf)
- Resolución Directoral N° 024-2016-EF. Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas (2016). Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/232833-024-2016-ef-50-01>
- Resolución Ministerial N° 046-2020-MIDIS. Resolución Ministerio que aprueba la sección segunda del Reglamento de Organización y Funciones. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020). Recuperado de [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/535599/RM\\_046\\_2020MIDIS.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/535599/RM_046_2020MIDIS.pdf)
- Robinson, M. (2007). *Performance Budgeting. Linking Fundings and results*. London: Palgrave Macmillan.
- Robinson, M. (2011). *Performance – based Budgeting Manual*. Recuperado de <https://www.theclearinitiative.org/resources/performance-based-budgeting-manual-english>

- Robinson, M., & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Recuperado de [https://blog-pfm.imf.org/files.f.ad-technical-manual-1\\_spanish-translation.pdf](https://blog-pfm.imf.org/files.f.ad-technical-manual-1_spanish-translation.pdf)
- Reguant, M., & Torrado, M. (2016). El método Delphi. *REIRE*, 9(1), 87-102. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/110707/1/654735.pdf>
- Sanabria, C., Nadramija, N., & Jaime, B. (2016). *Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto de: Cuna Más* [Informe final]. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/2016\\_cuna\\_mas.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2016_cuna_mas.pdf)
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* (7a ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Siverbo, S., Cäker, M., & Johan, A. (2019). Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector. *Public Management Review*, 21(12), 1-23. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577906>
- Taylor, J. (2011). Factors Influencing The Use Of Performance Information For Decision Making In Australian State Agencies. *Public Administration*, 89(4), 1316-1334. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2011.02008.x>
- Tompkins, J. (2004). *Organization theory and public management*. Cengage Learning.
- Wholey, J. (1999). Performance-Based Management: Responding to the Challenges. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 288-307. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3380705?seq=1>
- Zaltsman, A. (2006). *Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de [https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/eec\\_wp16\\_spanish.pdf](https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/eec_wp16_spanish.pdf)



## **ANEXO A: Guía de entrevista – Participante MIDIS/Programas Presupuestales**

### **Introducción:**

Buenos días, mi nombre es \_\_\_\_\_ y mis compañeros son \_\_\_\_\_. Desde ya le agradecemos por su tiempo y quisiéramos, en primer lugar, solicitarle su autorización para grabar la sesión. Esto será utilizado solamente con fines académicos y para poder redactar nuestra investigación. Además, le enviaremos por correo un formato de consentimiento informado para que pueda devolverlo firmado con la información requerida.

Con respecto a la investigación, actualmente estamos realizando nuestra tesis de licenciatura, estudiando los factores que influyen en que la información generada por las EDEPs sea utilizada o no en las entidades públicas evaluadas. En esta oportunidad estamos tomando el caso del MIDIS, exactamente de los PPs 0118 (Haku Wiñay) y PP 0098 (Cuna más), cuyas EDEPs fueron realizadas en los años 2018 y 2016 respectivamente. Quisiéramos conversar con usted con respecto a la evaluación de estas intervenciones y otros temas relacionados, ya que tenemos entendido que usted trabaja en el MIDIS. Antes de empezar, queríamos mencionar que la entrevista durará entre 40 y 60 minutos y preguntarle si tiene alguna duda.

### **Preguntas de introducción**

1. ¿Nos puede mencionar su nombre y qué cargos tuvo en el MIDIS entre los años 2015 y 2018?
2. ¿Cuáles eran las funciones principales que realizaba en dicho(s) puestos?
3. ¿Conoce usted los programas presupuestales Cuna Más y Haku Wiñay? ¿Cuál fue su nivel de involucramiento en las EDEPs de estas intervenciones?

### **Preguntas específicas**

Entrando a preguntas un poco más relacionadas al tema de investigación, quisiéramos que nos pueda explicar lo siguiente:

4. ¿Cómo se recompensa el cumplimiento de objetivos específicos de las intervenciones o, qué medidas correctivas existen cuando los servidores públicos logran (o no) los objetivos planteados por la entidad (MIDIS)?
5. ¿Cómo se realiza el seguimiento y evaluación del desempeño de la entidad? ¿Conoce qué órganos participan en este proceso?

6. ¿Qué mecanismos se activan una vez que se detecta alguna desviación o error en el cumplimiento de objetivos? ¿Quiénes se encargan de ello?
7. ¿De qué manera ha podido observar que cambia el trato al personal luego de una evaluación?
8. Luego de finalizada la evaluación ¿Cómo impacta, en el clima organizacional de la entidad, cuando la información de la EDEP revela incumplimiento de los objetivos planteados?
9. ¿Se han presentado situaciones de frustración o de resistencia al cambio, por parte de los servidores públicos?
10. Desde su experiencia, ¿Cómo funciona la interacción entre el MEF y su entidad cuando se construyen los compromisos a lograr en el marco del PP?
11. ¿Qué mecanismos tiene el MEF para influir en el cumplimiento de los compromisos que se construyen en el marco de un PP? ¿Qué tipo de consecuencias conlleva no cumplir con estos?
12. ¿Cómo se distribuye, entre las áreas involucradas, la responsabilidad sobre las metas del programa presupuestal?
13. ¿Cómo sus superiores han expresado la necesidad (o no) de trabajar en base al uso de evidencia y orientados a los resultados?
14. ¿Con qué mecanismos de incentivos cuenta la entidad para utilizar la evidencia al momento de tomar decisiones?
15. ¿Cómo se transmite la información dentro de la organización? ¿Cómo llega esta información a sus pares o subordinados?
16. ¿Conoce si hay un proceso estructurado para compartir y socializar los resultados de la EDEP? ¿Cuál es este?
17. ¿Qué tanto considera que la información brindada en una EDEP es clara y precisa? ¿Ha tenido problemas para entender las recomendaciones de la evaluación? ¿Qué tipo de dificultades?
18. ¿Cómo el nivel de rotación de personal ha influido en el uso de los resultados de la EDEP?
19. ¿Qué tanto afectan las fuerzas políticas, en la rotación de personal, para implementar evaluaciones sostenibles en el marco de una EDEP?

## **ANEXO B: Guía de entrevista/ Participante MEF**

### **Introducción:**

Buenas tardes, mi nombre es \_\_\_\_\_ y mis compañeros son \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_. Desde ya le agradecemos por su tiempo y quisiéramos, en primer lugar, solicitarle su autorización para grabar la sesión. Esto será utilizado solamente con fines académicos y para poder redactar nuestra investigación. Además, le enviaremos por correo un formato de consentimiento informado para que pueda devolverlo firmado con la información requerida.

Con respecto a la investigación, actualmente estamos realizando nuestra tesis de licenciatura, estudiando los factores que influyen en que la información generada por las EDEPs sea utilizada o no en las entidades públicas evaluadas. En esta oportunidad estamos tomando el caso del MIDIS, exactamente de los PPs 0118 (Haku Wiñay) y PP 0098 (Cuna Más), cuyas EDEPs fueron realizadas en los años 2018 y 2016 respectivamente. Quisiéramos conversar con usted con respecto al rol del Ministerio de Economía y Finanzas en el proceso de evaluación de los programas presupuestales y otros temas relacionados, ya que estamos al tanto de su experiencia en el sector y en dicho ministerio. Antes de empezar, queríamos mencionar que la entrevista durará entre 40 y 60 minutos y preguntarle si tiene alguna duda.

### **Preguntas de introducción**

1. ¿Nos podría mencionar su nombre, cargo que desempeñó en el MEF y durante qué años estuvo en esa posición?
2. ¿Cuáles son/eran sus funciones en estos puestos?
3. ¿Ha podido ser parte del proceso de alguna de las EDEPs? En este caso, de Cuna Más o Haku Wiñay. ¿A qué nivel o en qué parte del proceso?

### **Preguntas específicas**

Entrando a preguntas un poco más relacionadas al tema de investigación, quisiéramos que nos pueda explicar lo siguiente:

4. ¿Cómo es el proceso de evaluación del gasto? ¿Cuáles son los tipos de evaluaciones?
5. En el caso de las EDEPs, ¿Por qué se optó por esta alternativa para evaluar los programas presupuestales?
6. ¿Cuál fue el proceso para realizar una EDEP? ¿Cómo se selecciona la intervención a evaluar? ¿Cuáles son los pasos? ¿Qué actores están involucrados?

7. Cuando se selecciona la EDEP, ¿se determina algún cronograma de manera que las recomendaciones finales puedan calzar dentro del plazo de planificación presupuestal?

8. ¿Existe algún mecanismo de control a la terna evaluadora para asegurar que la evaluación cumpla con los términos de referencia?

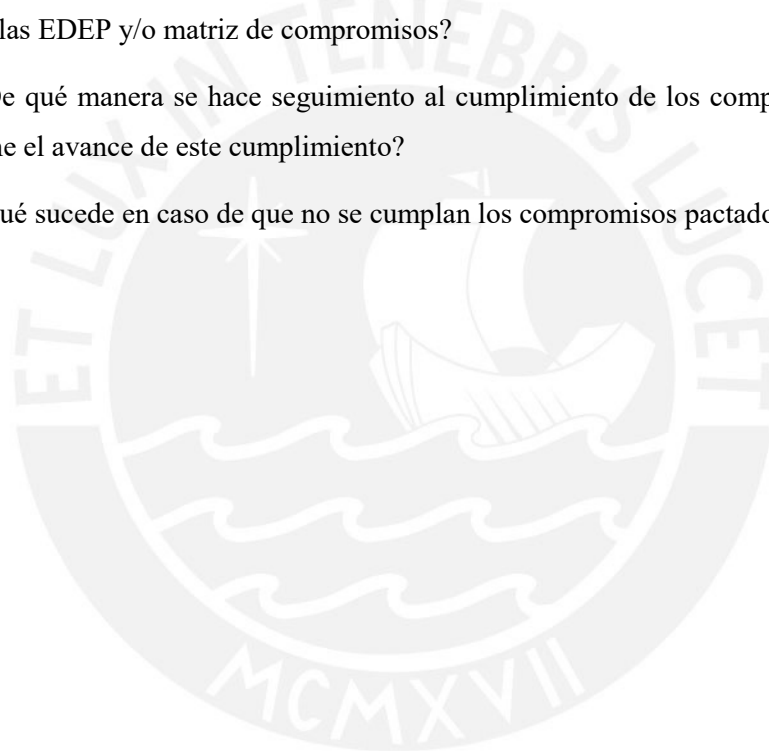
9. ¿De qué forma se entregan las EDEP? ¿A quién va destinada? ¿Cómo se comparte esta información?

10. Sobre las matrices de compromiso, ¿Cómo es el proceso para establecer los compromisos y firmar la matriz? ¿Cuánto tiempo toma?

11. En su experiencia, ¿La rotación de personal ha sido un factor influyente en la realización de las EDEP y/o matriz de compromisos?

12. ¿De qué manera se hace seguimiento al cumplimiento de los compromisos? ¿Ante quién se expone el avance de este cumplimiento?

13. ¿Qué sucede en caso de que no se cumplan los compromisos pactados?



## **ANEXO C: Guía de entrevista – Método Delphi**

### **Introducción (agradecimiento y presentación del tema):**

Estimado/a \_\_\_\_\_, muchas gracias por su tiempo. Estamos realizando nuestro trabajo de investigación sobre la influencia de las EDEPs en la mejora de las entidades públicas evaluadas, analizando cómo usan o no usan la información que resulta de estas evaluaciones. Para esto, hemos avanzado un modelo conceptual con respecto a los factores que influyen en que los servidores públicos usen (o no) la información de desempeño. Hemos armado este cuadro en Excel donde le queremos explicar los conceptos que encontramos para luego conversar un poco sobre los mismos y tener sus comentarios. Antes quisiéramos consultarle si podríamos grabar la sesión, solo para revisarlo después por cualquier duda.

### **Presentación de los factores (cuadro de Excel)**

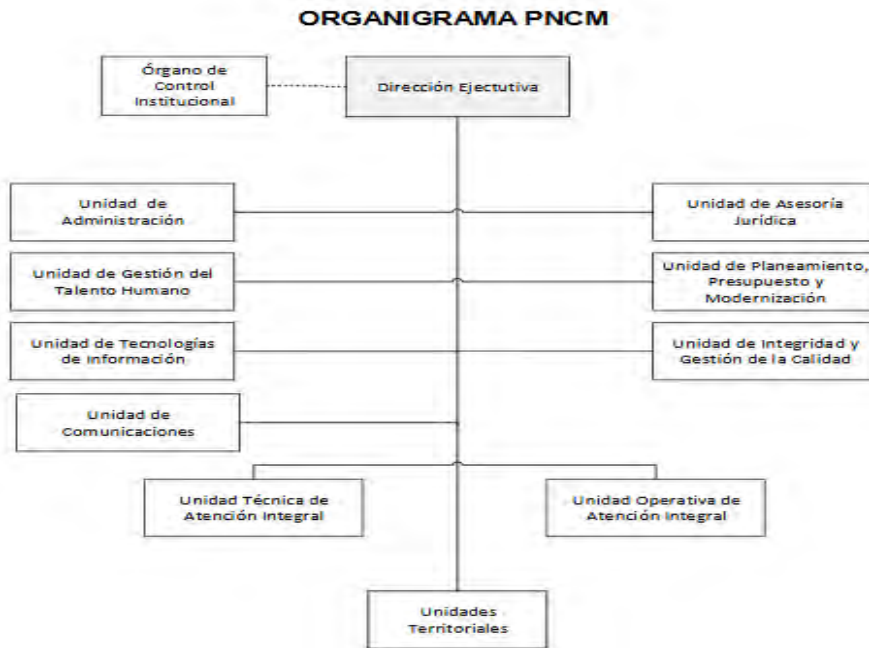
- Explicar definición de cada macro variable
- Explicar cada variable individual

### **Preguntas específicas**

1. ¿Se entiende la explicación general de las variables a considerar? Tanto en un nivel macro como micro.
2. ¿Qué otros factores podríamos considerar que nos ayude a fortalecer la investigación?
3. ¿Algún factor es poco relevante o no se suele considerar?
4. ¿Hay alguna fuente bibliográfica que nos pueda recomendar sobre alguno de los factores o algún tema relacionado?
5. En su experiencia, ¿qué factores sería bueno considerar en el caso peruano?
6. En su opinión, ¿Piensa que habría otro enfoque para tocar este tema?
7. ¿Recuerda alguna investigación similar o documento que trate esta relación?

## ANEXO D: Organigrama del Programa Presupuestal Cuna Más

Figura D1: Organigrama del Programa Nacional Cuna Más



Fuente: Programa Nacional Cuna Más (s.f.b)

## ANEXO E: Directores Ejecutivos del Programa Presupuestal Cuna Más (2012-actualidad)

**Tabla E1: Directores ejecutivos de Cuna Más (2012-actualidad)**

| Director/a                           | Fecha                          | Duración (en meses) |
|--------------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| Andrea Portugal Desmarchelier        | Marzo 2012 - Noviembre 2013    | 20 meses            |
| Dora Elsa Ruiz Béjar*                | Noviembre 2013-Noviembre 2013  | 1 mes               |
| Jessica María Soto Huayta            | Noviembre 2013 - Octubre 2014  | 11 meses            |
| Jorge Fernández Iraola               | Octubre 2014 - Diciembre 2016  | 26 meses            |
| Beatriz Daniela Salazar Fuentes      | Enero 2017 – Septiembre 2017   | 9 meses             |
| Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios | Septiembre 2017 – Abril 2018   | 7 meses             |
| Rommy Marisa Ríos Núñez              | Abril 2018 – Julio 2018        | 3 meses             |
| Ender Narda Allain Santistevan       | Julio 2018 - Septiembre 2018   | 2 meses             |
| Santiago Napoleón Soriano Perea*     | Septiembre 2018 – Octubre 2018 | 1 mes               |
| Victoria Edda Cayotopa Fernández**   | Octubre 2018 – Octubre 2018    | -                   |
| Santiago Napoleón Soriano Perea*     | Octubre 2018 – Noviembre 2018  | 1 mes               |
| Fiorella Jackeline Rojas Pineda      | Noviembre 2018 - Marzo 2019    | 4 meses             |
| María Mónica Moreno Saavedra         | Marzo 2019 – Noviembre 2019    | 8 meses             |
| Fanny Montellanos Carbajal           | Noviembre 2019 – Octubre 2020  | 11 meses            |
| Luis Alberto Valdivia Espinoza       | Octubre 2020 – Diciembre 2020  | 2 meses             |
| Carmen Lourdes Sevilla Carnero       | Diciembre 2020 – Actualidad*** | 3 meses             |
| <b>Promedio general (redondeado)</b> |                                | <b>6 meses</b>      |

Nota (\*): Encargaturas mientras se designa oficialmente al nuevo director/a del programa.

Nota (\*\*): Se dejó sin efecto la designación.

Nota (\*\*\*): Actualidad hace referencia a la fecha de redacción del documento, es decir, marzo del año 2021.

**ANEXO F: Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Cuna Más, en total y por usuario (2016-2020)**

**Tabla F1: Asignación presupuestal de Cuna Más (2016-2020)**

|   | <b>Programa Presupuestal 0098: Cuna Más (miles de soles)</b> |                    |                    |                    |                    |
|---|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|   | <b>2016</b>  | <b>2017</b>        | <b>2018</b>        | <b>2019</b>        | <b>2020</b>        |
| Producto 1: Servicio de Cuidado Diurno (SCD)            | S/. 204,396  | S/. 228,349        | S/. 211,840        | S/. 274,621        | S/. 230,773        |
| Producto 2: Servicio de acompañamiento a familias (SAF) | S/. 105,459  | S/. 121,408        | S/. 137,288        | S/. 153,923        | S/. 166,067        |
| Acciones Comunes y otros                                | S/. 22,111   | S/. 22,319         | S/. 23,646         | S/. 25,819         | S/. 10,338         |
| <b>Total</b>  | <b>S/. 331,966</b>   | <b>S/. 372,076</b> | <b>S/. 372,774</b> | <b>S/. 454,362</b> | <b>S/. 407,178</b> |

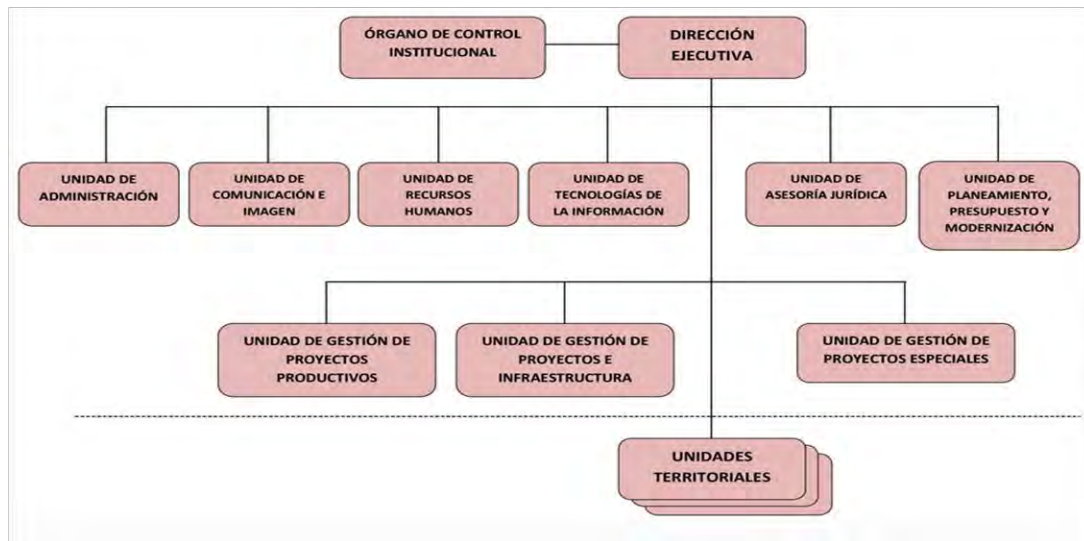
**Tabla F2: Número y asignación presupuestal por usuarios, según tipo de servicio**

|                                  | <b>Programa Presupuestal 0098: Cuna Más</b> |             |             |             |             |
|----------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                  | <b>2016</b>                                 | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
| <b># usuarios en el SCD</b>      | 51,921                                      | 49,932      | 57,947      | 59,607      | 58,046      |
| <b># usuarios en el SAF</b>      | 72,239                                      | 82,822      | 100,665     | 109,260     | 112,517     |
| <b>S/. por usuario en el SCD</b> | S/. 3,937                                   | S/. 4,573   | S/. 3,656   | S/. 4,607   | S/. 3,976   |
| <b>S/. por usuario en el SAF</b> | S/. 1,460                                   | S/. 1,466   | S/. 1,364   | S/. 1,409   | S/. 1,476   |



## ANEXO G: Organigrama del Programa Presupuestal Haku Wiñay

Figura G1: Organigrama de FONCODES



Fuente: FONCODES (s.f.)

## ANEXO H: Directores Ejecutivos del Programa Presupuestal Haku Wiñay (2014-actualidad)

Tabla H1: Directores ejecutivos de FONCODES (2014-actualidad)

| Director/a                           | Fecha                          | Duración (en meses) |
|--------------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| María Felicita Peña Wong*            | Enero 2014 – Junio 2014        | 6 meses             |
| Joselyn Valer Rojas                  | Junio 2014 – Octubre 2014      | 5 meses             |
| María Felicita Peña Wong*            | Octubre 2014 – Septiembre 2016 | 23 meses            |
| Jorge Apoloni Quispe                 | Septiembre 2016 – Agosto 2017  | 11 meses            |
| Federico Tong Hurtado                | Agosto 2017 – Enero 2018       | 5 meses             |
| Raúl Gustavo Torres Vásquez          | Enero 2018 - Noviembre 2018    | 11 meses            |
| Hernán Eduardo Pena                  | Noviembre 2018 – Marzo 2019    | 5 meses             |
| Wilber Fernando Venegas Torres       | Marzo 2019 – Noviembre 2019    | 9 meses             |
| Hugo Priscilio Vila Hidalgo          | Noviembre 2019 – Octubre 2020  | 11 meses            |
| Fernando Martín Mejía Vargas         | Octubre 2020 – Noviembre 2020  | 1 mes               |
| Hugo Priscilio Vila Hidalgo          | Noviembre 2020 – Actualidad**  | 5 meses             |
| <b>Promedio general (redondeado)</b> |                                | <b>8 meses</b>      |

Nota (\*) Encargaturas mientras se designa oficialmente al nuevo director/a del programa.

Nota (\*\*): Actualidad hace referencia a la fecha de redacción del documento, es decir, marzo del año 2021.

**ANEXO I: Asignación presupuestal del Programa Presupuestal Haku Wiñay, en total y por proyecto (2016-2020)**

**Tabla I1: Asignación presupuestal de Haku Wiñay (2016-2020)**

|   | <b>Programa Presupuestal 0118: Haku Wiñay (miles de soles)</b> |                    |                    |                    |                    |
|---|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|   | <b>2016</b>  | <b>2017</b>        | <b>2018</b>        | <b>2019</b>        | <b>2020</b>        |
| Producto 1: Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas | S/. 74,163   | S/. 169,857        | S/. 147,352        | S/. 163,218        | S/. 173,916        |
| Producto 2: Asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas | S/. 27,415   | S/. 59,680         | S/. 51,773         | S/. 57,347         | S/. 56,280         |
| Acciones Comunes y otros  | S/. 22,945   | S/. 29,204         | S/. 22,050         | S/. 20,972         | S/. 20,639         |
| <b>Total</b>  | <b>S/. 124,523</b>   | <b>S/. 258,741</b> | <b>S/. 221,175</b> | <b>S/. 241,537</b> | <b>S/. 250,836</b> |

**Tabla I2: Número y asignación presupuestal por proyecto**

|                                      | <b>Programa Presupuestal 0118: Haku Wiñay</b> |             |             |             |             |
|--------------------------------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                      | <b>2016</b>                                   | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> |
| <b># proyectos en ejecución</b>      | 85,007  | 94,528      | 117,350     | 128,400     | 132,034     |
| <b>S/. por proyecto en ejecución</b> | S/. 1,174                                     | S/. 2,428   | S/. 1,697   | S/. 1,718   | S/. 1,743   |