



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

50 AÑOS
1962 - 2012

Un modelo de gestión descentralizada por resultados: La fusión de programas sociales del Perú:

Síntesis de Documento de Discusión de la Universidad del Pacífico

Disponible en:

http://www.up.edu.pe/ciup/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/La%20fusi%C3%B3n%20de%20programas%20sociales%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf

Enrique Vásquez H.

Profesor-investigador de la Universidad del Pacífico

Lima, 4 de noviembre de 2011

1. Introducción



- **Los excluidos primero:** El PBI per cápita en el Perú creció en 55% en el período 2001-2010 pero la pobreza solo se redujo en 43% en términos relativos, ello significa que 8.7 millones de peruanos, según la ENAHO 2010, son pobres y, es más, 2.5 millones son pobres extremos.
- **Una oportunidad:** la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) representa la oportunidad de brindar oportunidades fundamentalmente a quienes se encuentran en situación de pobreza. Mientras la desnutrición siga siendo el problema gravitante, ésta será la prioridad de la inversión social.
- **Heterogeneidad y multidimensionalidad de la pobreza:** El objetivo principal del MIDIS debe ser trabajar a favor de los más excluidos del Perú, y para ello debe tener una mirada focalizada en el mundo rural, las mujeres así como en los niños, niñas y adolescentes de manera que pueda abordar correctamente la heterogeneidad de la exclusión en el Perú.

2. La exclusión en el Perú ¿Quiénes son, cuántos son y dónde están los más excluidos?

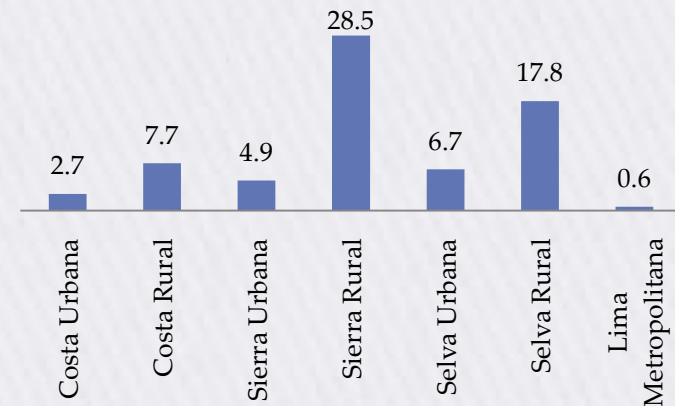
- De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2010 existen 8.7 millones de personas pobres, en su mayoría son niños y jóvenes. La pobreza total y extrema incide en mayor grado en las zonas rurales. Sin embargo, es importante tomar en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza para conocer la magnitud de la pobreza.

Perú 2010, Pobreza Total y Extrema
(En millones de personas y porcentaje)

| | Familias | Población | Incidencia |
|--------------------|------------|------------|--------------|
| Pobre extremo | 0.5 | 2.5 | 9.8% |
| Pobre no extremo | 1.3 | 6.2 | 21.5% |
| Total Pobre | 1.7 | 8.7 | 31.3% |

Fuente: ENAHO 2010

Perú 2010, Incidencia (%) de la Pobreza Total
(Según ámbito geográfico y región natural)

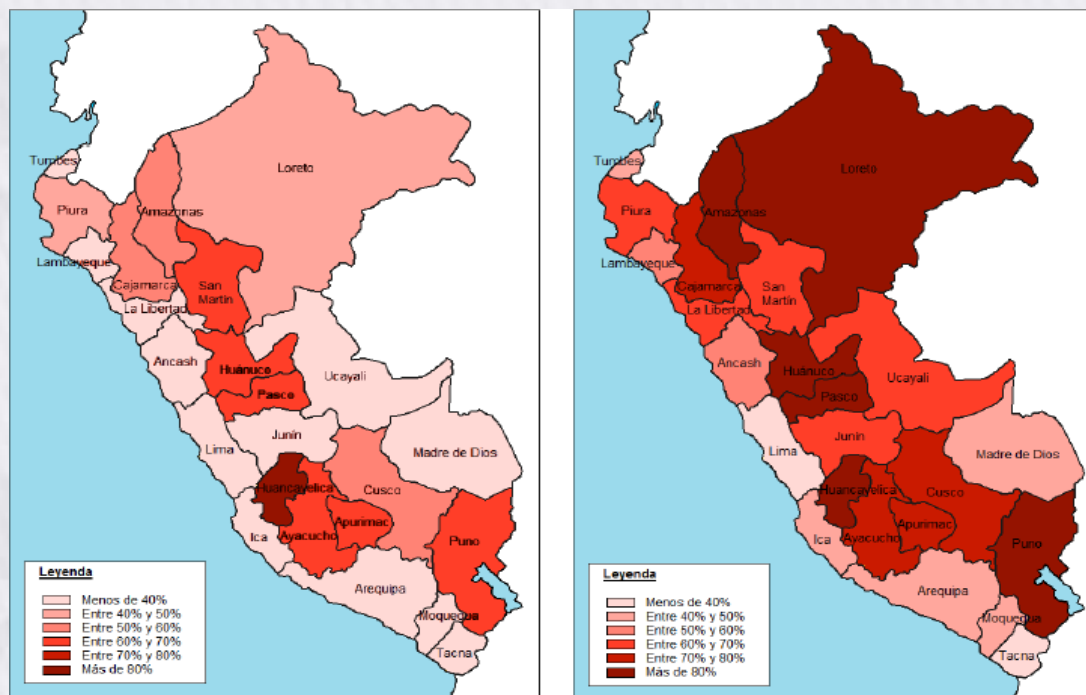


Fuente: ENAHO 2010

3. La exclusión en el Perú ¿Quiénes son, cuántos son y dónde están los más excluidos?

- Al utilizar la medida de pobreza multidimensional se evidencia que 21 departamentos de un total de 24 pertenecen al grupo donde la pobreza incide considerablemente, mientras que en la medida de pobreza monetaria, 13 departamentos no eran considerados dentro de este grupo.

Perú 2010: Mapa de pobreza en el Perú, medida monetaria versus medida multidimensional



Fuente: Castro, Baca y Ocampo (2010)

4. Destinos objetivos y resultados: Ejemplos emblemáticos



| Dominio- ámbito | Departamento | Provincia | Distrito | Población | | POBREZA (%) | |
|--------------------|--------------|------------|-------------------|----------------|----------------|-------------|---------|
| | | | | N° Familias | N° Personas | Total | Extrema |
| Costa urbana | La Libertad | Chepén | Pacanga | 5,742 | 17,976 | 56.8 | 17.9 |
| Costa rural | Piura | Ayabaca | Sapillica | 2,598 | 11,127 | 82.7 | 55.8 |
| Sierra urbana | Cusco | Anta | Huarocondo | 2,231 | 5,719 | 89.1 | 61.8 |
| Sierra rural | Apurímac | Cotabambas | Coyllurqui | 2,298 | 7,494 | 95.4 | 88.9 |
| Selva urbana | Loreto | Requena | Jenaro Herrera | 980 | 5,116 | 86.3 | 57.1 |
| Selva rural | San Martín | San Martín | Sauce | 1,883 | 10,598 | 92.5 | 75.1 |

Fuente: MEF (2010) y INEI (2009)

4. Destinos objetivos y resultados:



| Resultados | Caso Costa Rural: SAPILLICA | Caso Sierra Rural: COYLLURQUI | Caso Selva Rural: SAUCE |
|--|---|--|--|
| Eliminar el nivel menor a 1 de la comprensión Lectora y nivel de Matemáticas | En Lectura: 62% a 0% En Matemáticas: de 77% a 0% | En Lectura: de 43% a 0% En Matemáticas: de 55% a 0% | En Lectura: de 39% a 0% En Matemáticas: de 69% a 0% |
| Eliminar la desnutrición crónica en niños de 0 – 5 años | De 55.9% a 0% | De 36% a 0% | De 29% a 0%. |
| Eliminar la Mortalidad por cada 1000 nacidos vivos | De 33.6% a 0% | De 24.4% a 0% | De 21.1% a 0%. |
| Viviendas sin agua y desagüe | Agua: de 90.1% a 0% Desagüe: de 95.5% a 0% | Agua: de 61.3% a 0% Desagüe: de 93.1% a 0% | Agua: de 94.8% a 0% Desagüe: de 99.4% a 0% |
| Viviendas sin alumbrado eléctrico | De 80% a 0% | De 55% a 0% | De 31% a 0%. |

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

5. Presupuesto de los programas sociales al 2011 y el Presupuesto por Resultados

| PROGRAMAS SOCIALES | 2010 | 2011 |
|---|--------------|--------------|
| Principales Programas Focalizados (individual) | | |
| Seguro Integral de Salud | 517 | 572 |
| Programa de Apoyo Directo más Pobres –JUNTOS. | 627 | 637 |
| Programa Integral de Nutrición PIN | 647 | 262 |
| Programas de Complementación Alimentaria – PCA | 98 | 41 |
| Programa de Vaso de Leche – PVL | 363 | 403 |
| Aliment. y nutrición al paciente ambulatorio con TBC y familia – PAN TBC. | 9 | 3 |
| Programa Nacional WawaWasi | 76 | 85 |
| Programa Techo Propio | 303 | s.i. |
| Programa de Movilización Nacional para la Alfabetización – PRONAMA | 229 | 225 |
| Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual | 31 | 35 |
| Prog. Emerg. Social Productivo «Trabaja Perú» | 155 | 50 |
| Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF | 123 | 109 |
| Formalización de la propiedad informal – COFOPRI | s.i. | 99 |
| Jóvenes a la Obra | 69 | 15 |
| TOTAL | 4 146 | 3 605 |
| Principales Programas Focalizados (Colectivo) | 2010 | 2011 |
| MEM – Dirección General de Electrificación Rural | 562 | 627 |
| Provías Descentralizado | 337 | 346 |
| Telecomunicaciones – FITEL | 118 | 152 |
| Programa de Infraestructura Educativa – PRONEID | 899 | 1 069 |
| Programa Integral de Mejoramiento de barrios y pueblo. | s.i. | 6 |
| Programa Agua para todos | 1 204 | 523 |
| Agro Rural | 177 | 162 |
| Centro de innovación tecnológica –CITE Artesanía | 8 | s.i. |
| Proyectos de infraestructura social y productiva | 317 | 241 |
| TOTAL | 3,622 | 3,126 |
| TOTAL PROGRAMAS SOCIALES COLECTIVOS E INDIVIDUALES | 7,768 | 6,731 |

5. Presupuesto de los programas sociales al 2011 y el Presupuesto por Resultados



| Resultados | TOTAL Presup. | Institución Líder | Eslabón 1 | Eslabón 2 | Eslabón 3 | Eslabón 4 |
|--|---------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| Desnutrición crónica en niños de 0 – 5 años | S/. 1, 481.2 | MINSA S/.404.5 | JUNTOS S/. 179.4 | PRONAA S/.262.7 | Gob. local S/.535.2 | SIS y INS S/. 99.1 |
| Salud Materna Neonatal | S/. 979.1 | MINSA S/.336.4 | SIS S/.118.7 | Gobi Reg. S/.523.9 | | |
| Acceso de recién nacido a la Identidad en áreas urbanas y rurales | S/.125.1 | RENIEC S/.193.9 | Gob. Local S/. 1.2 | | | |
| Acceso a servicios básicos | S/. 1,048,4 | MTC- Provías S/.336.6 | Gob. Regional S/.579.7 | Gob. Local S/. 131.9 | | |
| Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas para poblaciones rurales | S/. 8.4 | Agua para todos S/. 37.1 | | | | |
| Acceso y uso a servicios públicos esenciales de telecomunicaciones. | S/. 131.7 | FITEL S/. 122.3 | MINEDU- UNI S/.2.7 | Gob. reg S/. 75.434 | Gob. Locales S/. 6.7 | |
| Electrificación rural | S/. 675.1 | MEM S/. 532.1 | Gob.Local S/.39,9 | Gob. Reg. S/. 103.1 | | |
| Incremento de la productividad rural de los pequeños productores agrarios. | S/.128.8 | MINAG S/.0.1 | INIA S/. 3.3 | | | |

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

- La presente propuesta rescata la claridad de la definición de los resultados, los eslabonamientos institucionales y los parámetros de calidad en la forma de la gestión descentralizada por resultados que podría ser implementada en el MIDIS.

6. Propuesta de fusión de los programas sociales

- La propuesta tiene como base fundamental generar una mayor sinergia en la inversión social para lograr eficiencia, eficacia, equidad y transparencia en la gestión.



Principios rectores del MIDIS

- Resultados
- Transparencia
- Sinergia
- Tercerización
- Graduación

7. Recursos de Programas que debería asumir el MIDIS

| | Programa | Presupuesto |
|---|---|--|
| Programas Sociales con presupuesto por resultado | Salud Materno Neonatal | 1,400,000,000 |
| | Programa Articulado Nutricional | 822,000,000 |
| | Agua y Saneamiento para la población rural | 1,099,000,000 |
| | Programa de apoyo directo a los más pobres – JUNTOS | 822,000,000 |
| | Acceso y Uso de la Electrificación Rural | 457,000,000 |
| | Programa Nacional de Empleo Juvenil - Jóvenes a la obra | 24,000,000 |
| | Programa para la generación de empleo social inclusivo - Trabaja Perú | 50,000,000 |
| PCM | Programa Gratitude | 225,000,000 |
| Ministerio de Educación | Programa Nacional de Infraestructura Educativa PRONEID | 1,069,478,744 |
| | PRONAMA | 225,161,929 |
| Ministerio de Salud | PANTBC | 10,000,000 |
| | Seguro Integral de Salud | 572,800,826 |
| Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social | INABIF | 109,505,586 |
| | Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización PRONAA | 660,532,961 |
| | FONCODES | 241,501,611 |
| Ministerio de Agricultura | AGRORURAL | 177,263,520 |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones | FITEL | 152,648,007 |
| | Provías Descentralizado | 346,371,766 |
| Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento | COFOPRI | 99,182,182 |
| | Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y pueblos | 6,177,969 |
| Programas sociales anunciados por el nuevo gobierno | WawaWasi: CUNA MÁS ⁽²⁾ | 85,000,000 |
| | Beca 18 ⁽³⁾ | 2,953,827 |
| | Gratitud: Programa PENSIÓN 65 ⁽⁴⁾ | 225,000,000 |
| TOTAL DE 23 PROGRAMAS | | S/. 8,657,578,928⁽⁵⁾ |

Fuente: SIAF 2011 y Proyecto del Ley Presupuesto 2012. El programa SAMU no está considerado por no contar con información presupuestal oficial del Ministerio de Economía y Finanzas a setiembre de 2011, los presupuestos de los programas sociales anunciados por el nuevo gobierno han sido tomados teniendo como referencia los programas que reemplazarían.

8. Resultados del MIDIS por grupos vulnerables

| | Resultados | Público Objetivo - Directo |
|---|---|--|
| 1 | Disminución de la desnutrición crónica en niños de 0 - 5 años | Niños menores de 06 años, madres gestantes y lactantes en situación de pobreza extrema y pobreza |
| 2 | Disminución de la mortalidad y morbilidad materna - neonatal | Mujeres adolescentes rurales pobres extremas. |
| 3 | Incremento de la productividad y empleabilidad | Mujeres adolescentes rurales pobres extremas. Niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores de las zonas urbanas. Jóvenes de 18 a 25 años pobres y pobres extremos desempleados no calificados de zonas urbano-marginales |
| 4 | Incremento del acceso a educación de calidad | Niños y niñas escolares pobres extremos y pobres de 6 a 16 años matriculados en instituciones educativas públicas. Jóvenes de 18 a 25 años pobres y pobres extremos desempleados no calificados de zonas urbano-marginales |
| 5 | Incremento de acceso a agua segura | Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar |
| 6 | Incremento de acceso a vivienda e Infraestructura vial | Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar |
| 7 | Incremento de acceso a salud | Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar |
| 8 | Incremento de acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones | Mujeres jefes de hogar de 18 a 25 pobres extremas de zonas rurales madres de niños en edad escolar |
| 9 | Protección social de grupos vulnerables | Adultos mayores pobres extremos de zonas rurales Niños, niñas y adolescentes de la calle y trabajadores de las zonas urbanas. Niños, niñas y adolescentes abandonados de las zonas urbanas y rurales |

9. Organización ideal del MIDIS



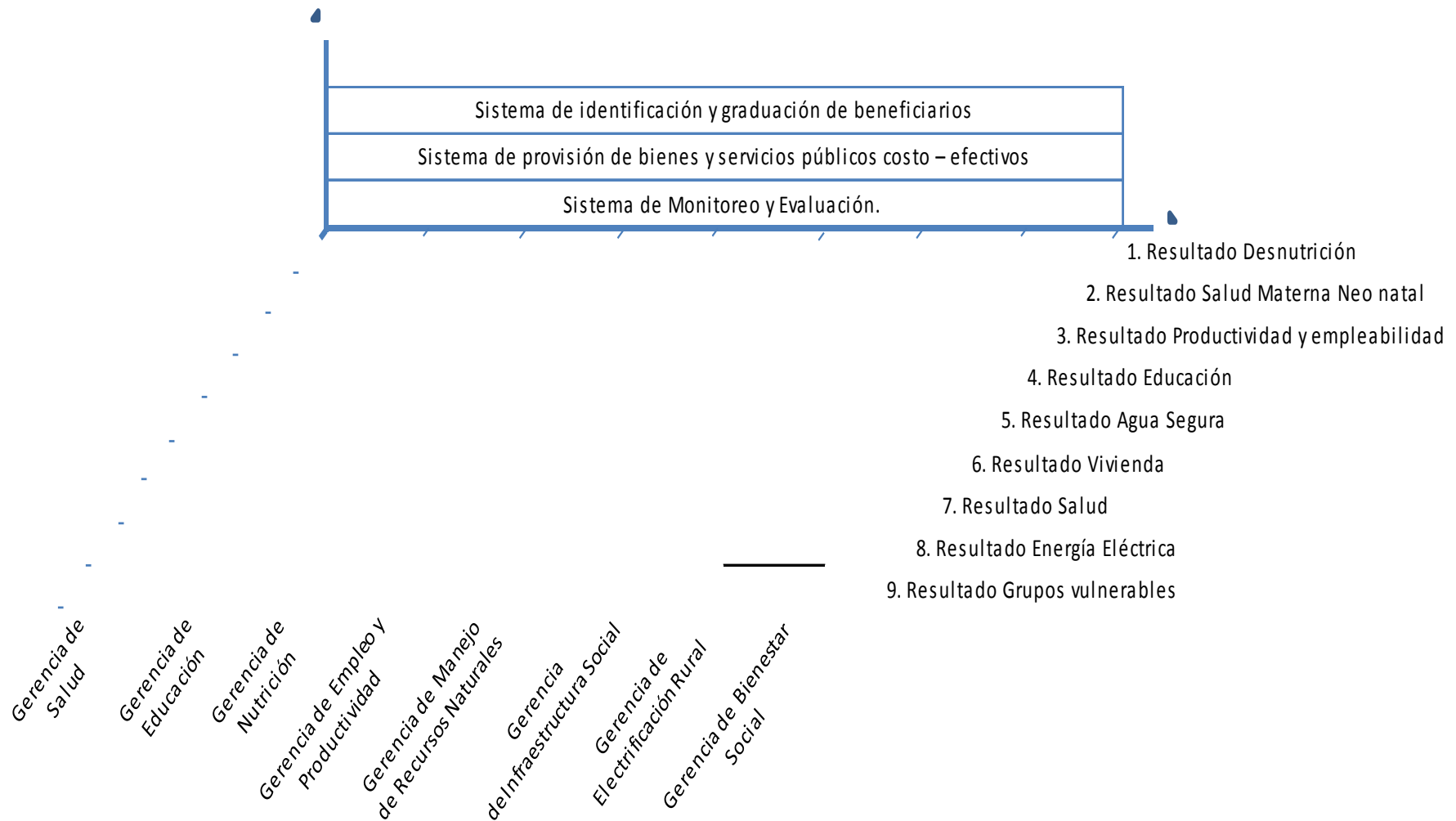
- Cada uno de los resultados anteriores pertenece a una gerencia que se encarga de realizar las coordinaciones necesarias con las gerencias sectoriales con la finalidad de alcanzar el resultado.
- Las gerencias de resultado serán las que cuenten con el dinero correspondiente para las intervenciones, cada una de ellas se proveerá de los **bienes y servicios** que las gerencias sectoriales ofrecen.
- Para calcular, el presupuesto asignado por cada resultado se **fusionaría** el presupuesto de los programas que contribuyen a él.

MATRIZ GERENCIAS - RESULTADOS



| Resultados | Salud | Educación | Nutrición | Empleo y Desarrollo Productivo | Manejo de Recursos Naturales | Caminos y Electrificac ión Rural | Infraestruct ura Social | Bienestar Social |
|---|-------|-----------|-----------|--------------------------------------|------------------------------------|--|----------------------------|---------------------|
| 1 Disminución de la desnutrición crónica en niños de 0 - 5 años | X | X | X | | X | | X | X |
| 2 Disminución de la mortalidad y morbilidad materna - neonatal | X | X | X | | X | X | X | X |
| 3 Incremento de la productividad y empleabilidad | | | | X | X | | | |
| 4 Incremento del acceso a educación de calidad | | X | | | | X | X | |
| 5 Incremento de acceso a agua segura | | | | | | | X | |
| 6 Incremento de acceso a vivienda e Infraestructura vial | | | | | | X | X | |
| 7 Incremento de acceso a salud | X | | | | | X | X | X |
| 8 Incremento de acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones | | | | | | X | X | |
| 9 Protección social de grupos vulnerables | | | | | | | | X |

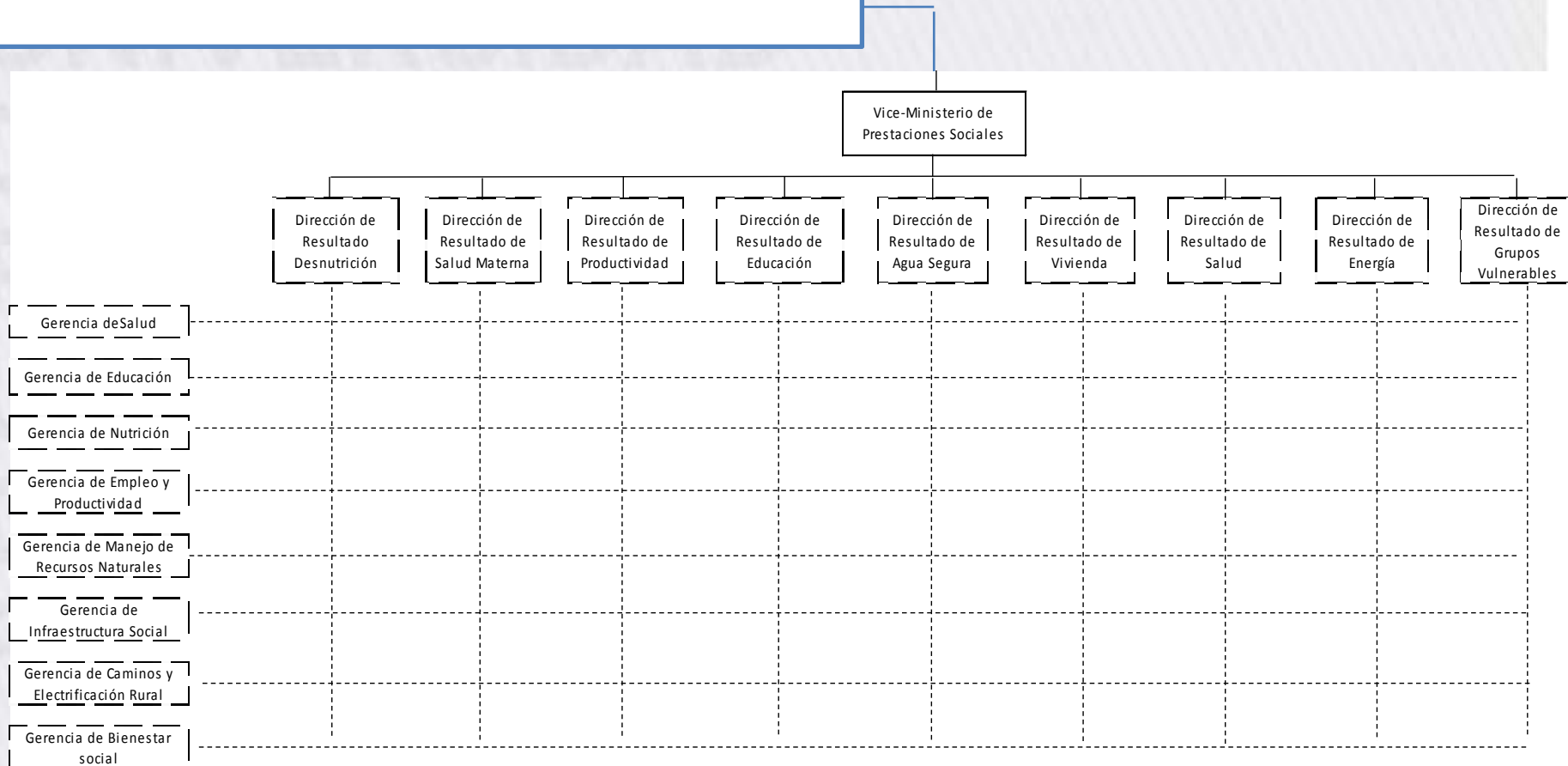
Modelo 3G de Gestión Social



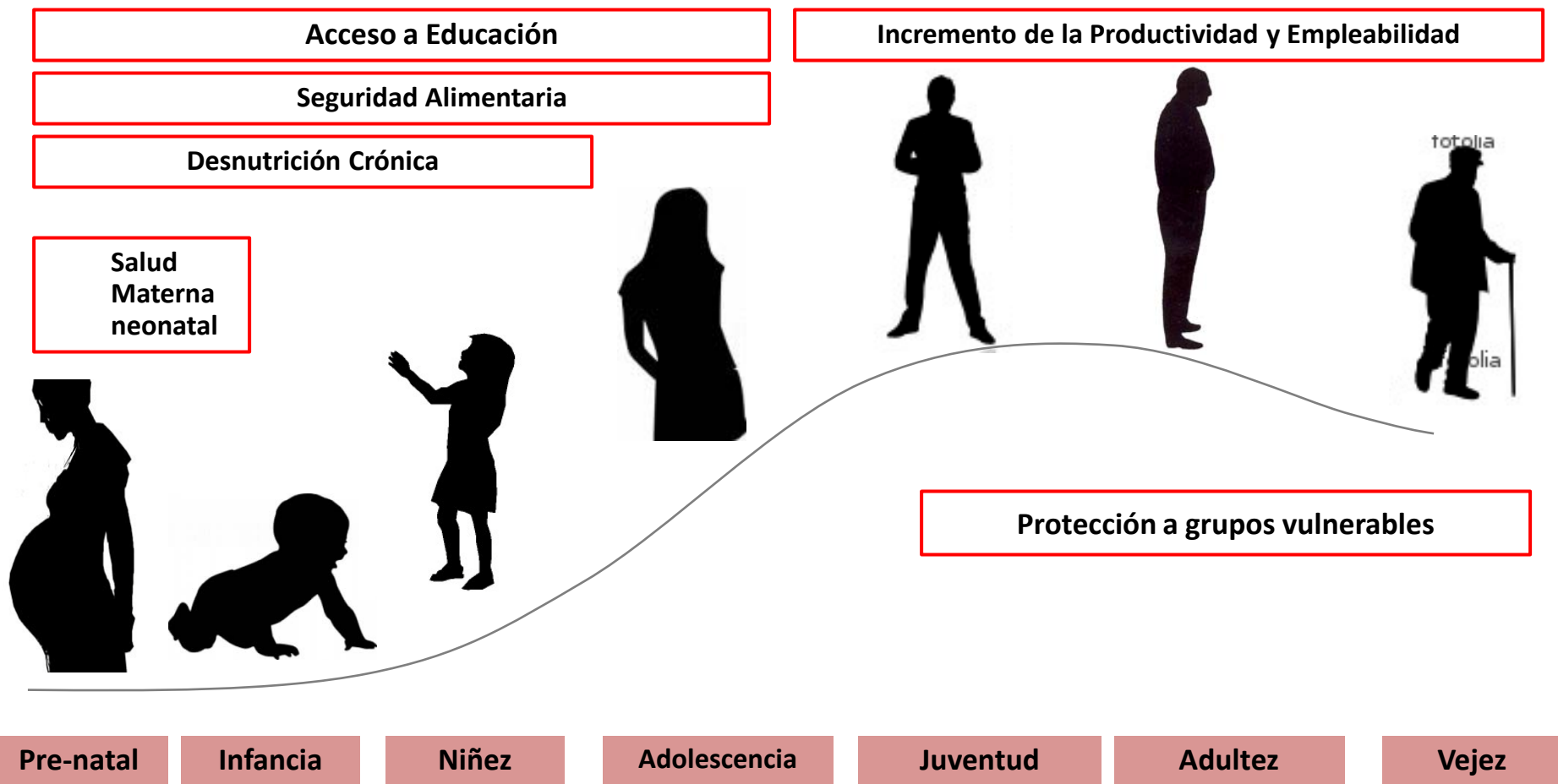
Organigrama del MIDIS



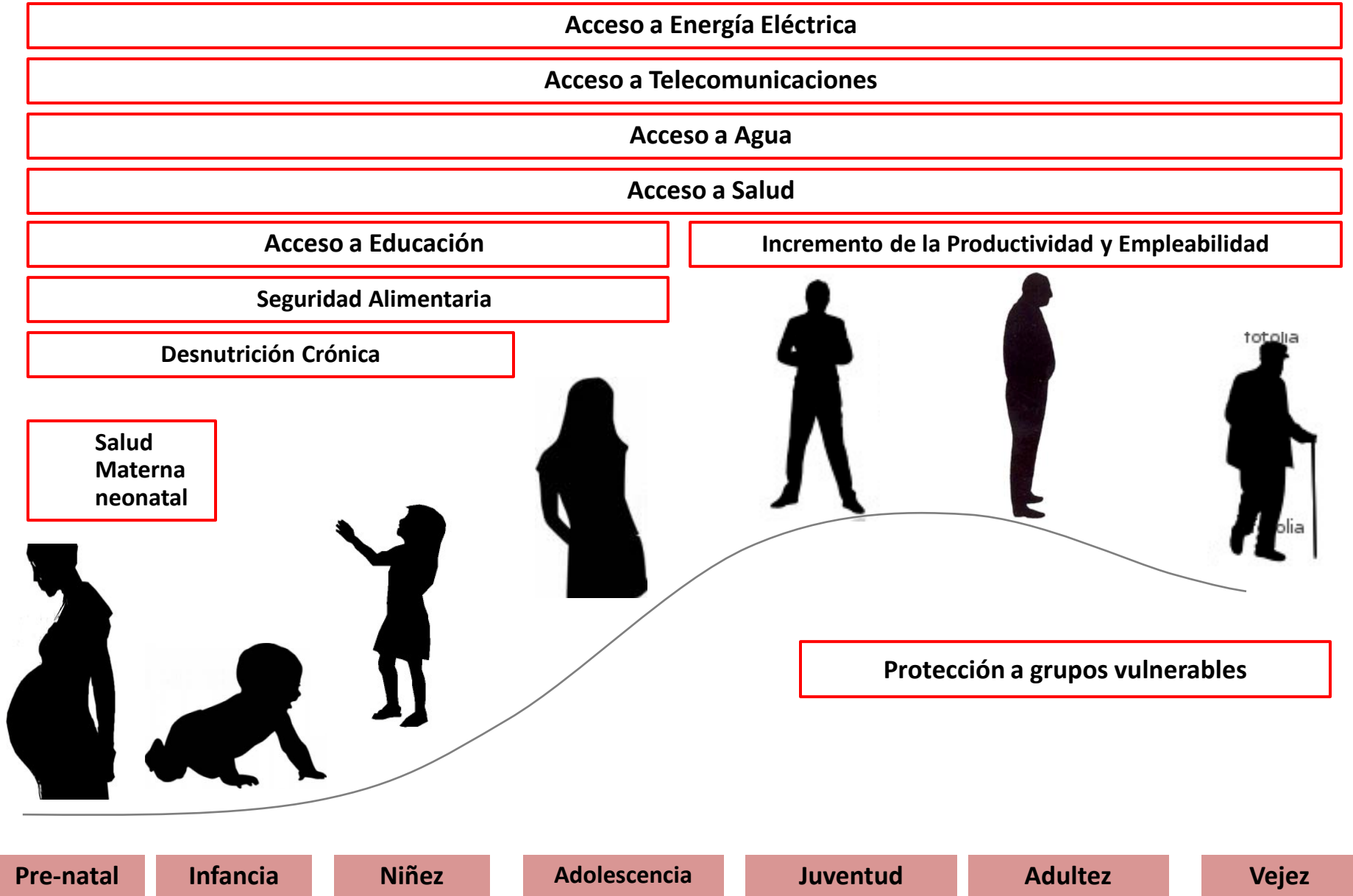
Se mantiene la estructura del Vice-ministerio de Políticas y Evaluación Social, la Secretaria General y el Despacho Ministerial



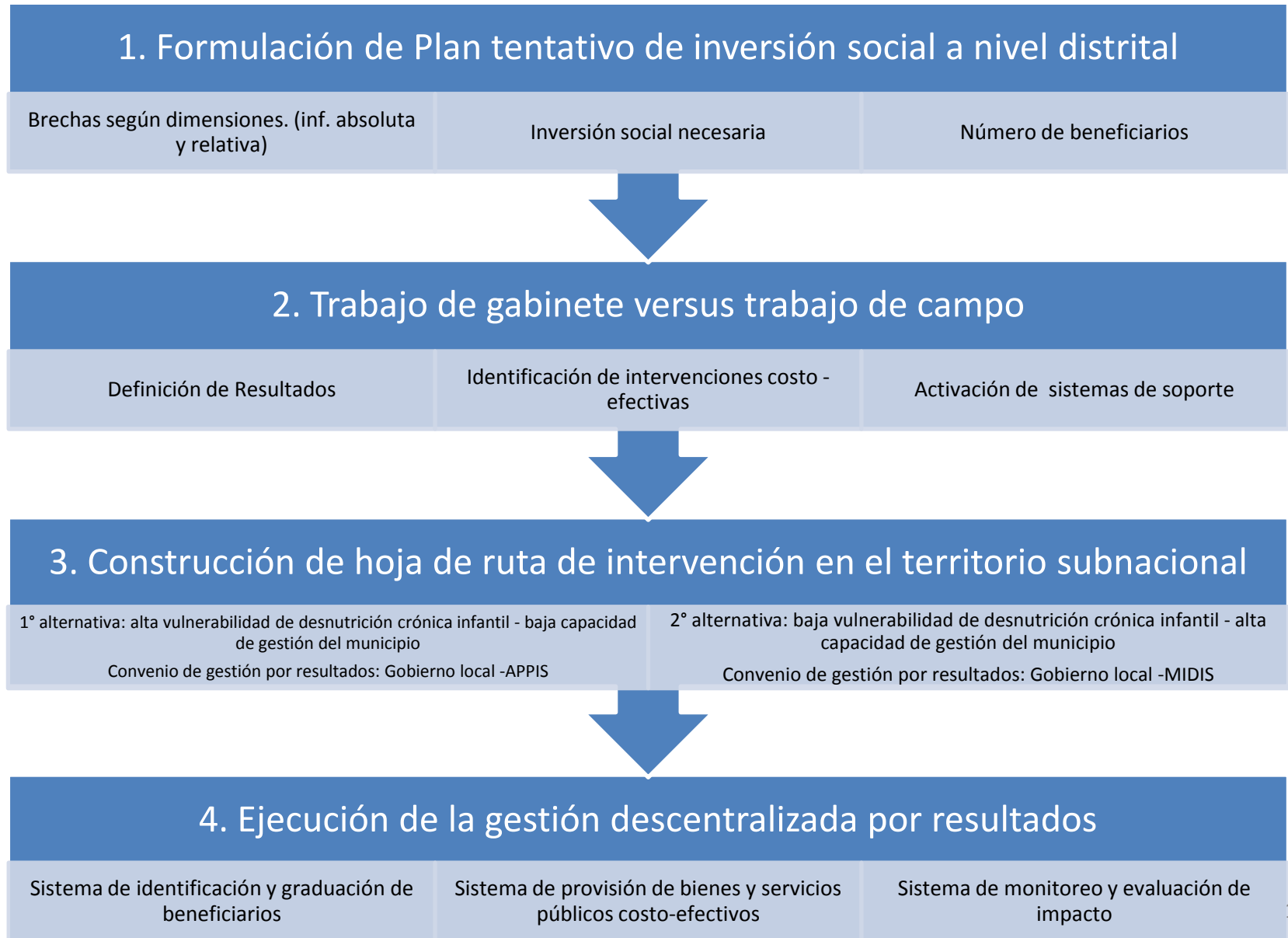
Enfoque del ciclo de vida del MIDIS propuesta por el Estado Peruano



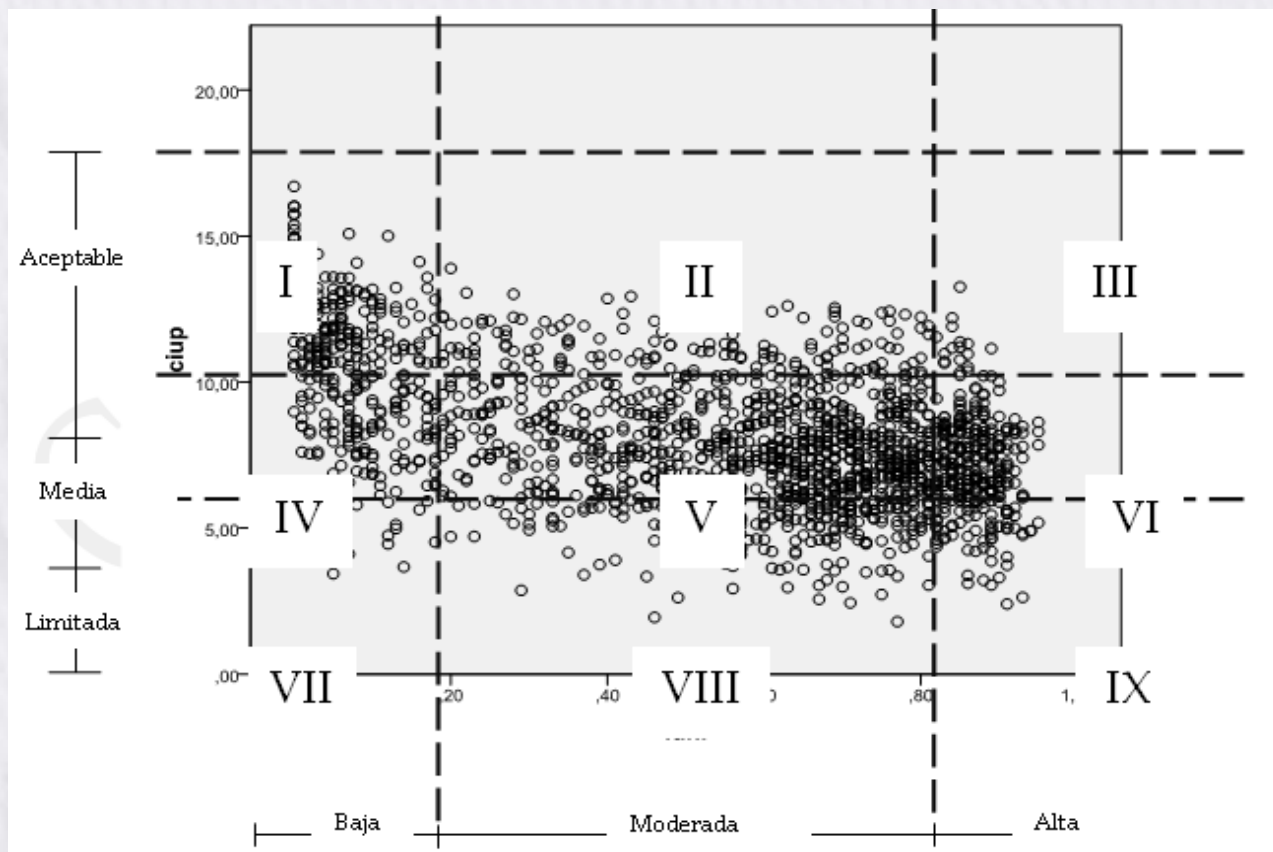
Enfoque del ciclo de vida del MIDIS: Propuesta CIUP



11. Gestión Descentralizada por resultados



Índice CIUP de Gestión Municipal e Índice de vulnerabilidad a la desnutrición infantil.



| | |
|--|---|
| Grupo 1 Municipalidades con capacidad de gestión aceptable | Grupo 2 Municipalidades con capacidad de gestión limitada |
|--|---|

Fuente: PMA (2009), Estudio "Propuesta de Reforma de Programas Alimentarios-Nutricionales en Perú", Lima.

LA TERCERIZACIÓN COMO OPCIÓN PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

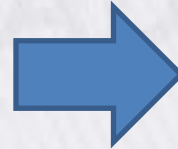


ANTES

Estado
(Gobiernos
locales)



Sociedad
Civil y
beneficiarios



- Reducida eficacia en la compra y provisión de servicios
- Ausencia de evaluación en logros obtenidos.
- Dificultad para realizar el monitoreo

DESPUÉS

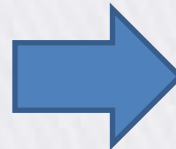
Estado
(Gobiernos
Locales)



APPIS



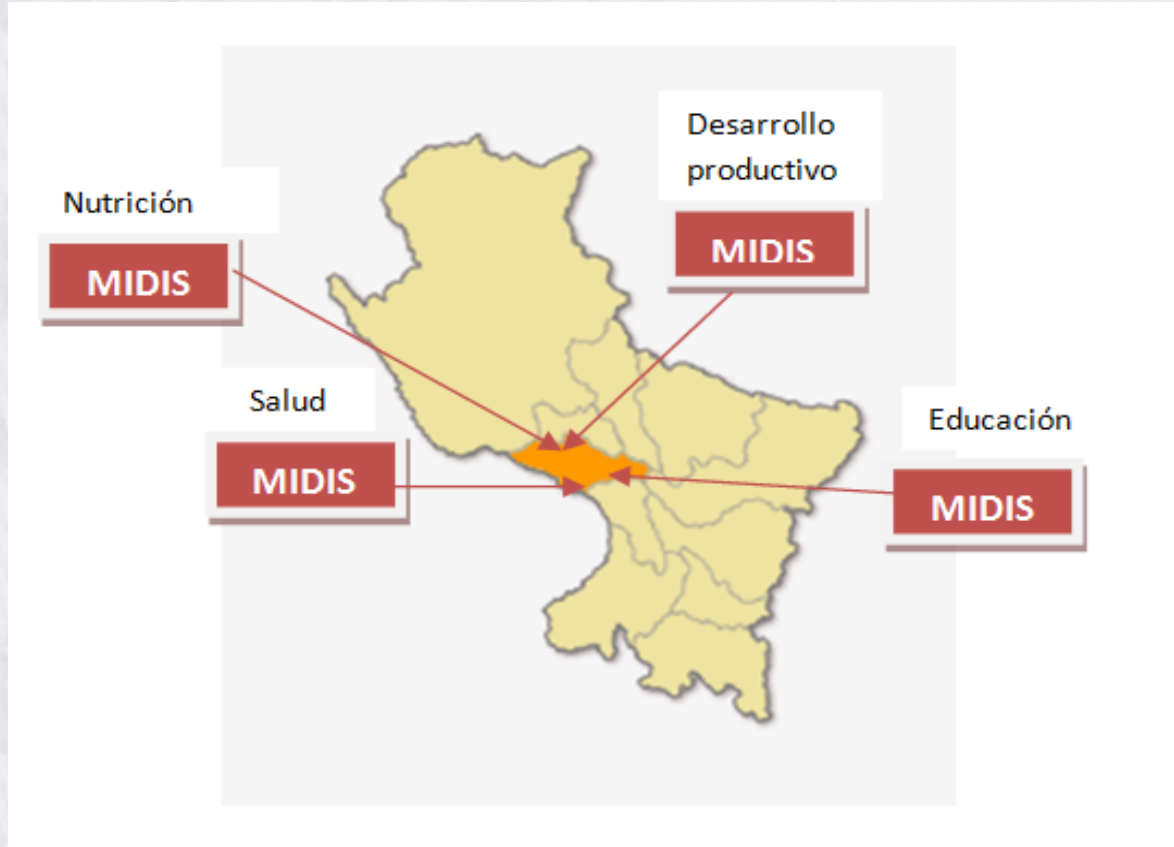
Sociedad
Civil y
beneficiarios



- Mejora sostenida de la capacidad de gestión de la municipalidad.
- Se generan economías de escala
- Mayor poder de negociación
- Ahorro de costos operativos y de transacción.
- Convenio de gestión por resultados

Las APPIS son entes privados de propiedad de personas naturales y jurídicas (empresas, fundaciones, ONG, OSB).

Intervención de programas sociales en el ámbito de la MIDIS



12. Conclusiones



- La **coordinación interinstitucional** entre sectores o ministerios es poco viable. Más bien, la **sinergia de intervenciones** dentro de un órgano sería más exitosa.
- Las economías de escala en información, logística y monitoreo hace un efectivo ahorro de recursos públicos. De esta manera, se reducirían **las filtraciones** y aumentaría la **cobertura** a favor de los más excluidos, por tanto la rentabilidad de la inversión social crecería incuestionablemente si la inversión social se hace desde un **único órgano**.