

PODER EJECUTIVO
**PRESIDENCIA DEL
 CONSEJO DE MINISTROS**
**Aprueban el Plan de Reforma de
 Programas Sociales**
**DECRETO SUPREMO
 N° 029-2007-PCM**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Modernización del Estado Peruano es una política nacional, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado;

Que, dicha Ley declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano;

Que, el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, y optimizando el uso de los recursos públicos;

Que, el Decreto Supremo N° 080-2006-PCM dispuso la actualización del inventario de los programas sociales a fin de obtener la información necesaria para la elaboración de una propuesta consistente de fusión, integración y/o articulación de los diversos programas existentes;

Que, los indicadores sociales del país muestran que más del 50% de la población nacional se encuentra en situación de pobreza, acentuándose ésta en el ámbito rural, donde la tasa de incidencia alcanza el 72,5%;

Que, asimismo, la cuarta parte de los niños y niñas menores de 5 años padecen de desnutrición crónica. Ante esto sólo el 7,3% del gasto en alimentación y nutrición a nivel nacional es estrictamente nutricional. Asimismo, a pesar de la cobertura de educación, los resultados educativos muestran, entre otros, que sólo el 12% de estudiantes de sexto grado de primaria comprende lo que lee. En cuanto a las atenciones de salud, sólo uno de cada cuatro peruanos accede a servicios de salud básicos mientras que la tasa de mortalidad materna es el doble del promedio de América Latina;

Que, la falta de resultados significativos en los indicadores sociales, ha demostrado la existencia de problemas en estas intervenciones, asociadas con la falta de articulación entre éstas y la inexistencia de una política integral que busque el logro de metas y objetivos concretos;

Que, tratándose de un problema que involucra los niveles de vida de más de 14 millones de peruanos, es necesaria la acción inmediata del Estado para lograr acciones integrables y articulables que aborden la problemática de los programas sociales desde su funcionalidad y permita optimizar la gestión y el impacto del gasto social;

De conformidad con el Decreto Supremo N° 080-2007-PCM, el Decreto Supremo N° 082-2006-PCM y el Decreto Legislativo N° 560;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

DECRETA:

Artículo 1°.- Aprobación

Aprobar el "Plan de Reforma de Programas Sociales", que contiene los Lineamientos para la fusión, integración y/o articulación de los Programas Sociales que como Anexo forma parte del presente Decreto Supremo.

Encargar a la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, la función de coordinar la implementación, seguimiento y evaluación del "Plan de Reforma de Programas Sociales".

Artículo 2°.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de marzo del año dos mil siete.

ALAN GARCÍA PÉREZ
 Presidente Constitucional de la República

JORGE DEL CASTILLO GÁLVEZ
 Presidente del Consejo de Ministros

**COMISIÓN INTERMINISTERIAL
 DE ASUNTOS SOCIALES**
-SECRETARÍA TÉCNICA-
PLAN DE REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES
INTRODUCCIÓN

El Decreto Supremo N° 080-2006-PCM encargó a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) la tarea de actualizar el inventario de los Programas Sociales del Estado Peruano con el fin de obtener información necesaria para la elaboración de una propuesta consistente de fusión, integración y/o articulación de estos, en el marco de la política de modernización del Estado.

Los lineamientos para la fusión, articulación y/o integración de los programas sociales serán elaborados en base a las políticas establecidas por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y teniendo en cuenta los tres ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales, Promoción de oportunidades y capacidades económicas, y el Establecimiento de una red de protección social.

Dada la multidimensionalidad de los problemas sociales, para afrontarlos con éxito, la ejecución de la reforma requiere de estrategias integrales que comprendan acciones multisectoriales y estrategias específicas, en las que se contemplen objetivos y metas deseables desde una óptica nacional, priorizando la acción del Estado en aquellas zonas de mayor incidencia de los mismos.

En ese contexto, ha sido elaborada una propuesta de fusión, integración y/o articulación de los programas sociales, que considera, además, los arreglos institucionales necesarios para su operatividad y vinculación con el resto de actividades de acción social que desarrolla el Estado Peruano, teniendo en cuenta también los aspectos relativos al proceso de descentralización en curso.

La conclusión principal del trabajo estriba en una necesaria reforma de los programas sociales con el fin de contribuir a reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema que afecta a importantes segmentos de la población, especialmente de las zonas rurales a través de su integración y fusión, del replanteamiento de sus focos y mediciones, del drástico recorte de sus gastos administrativos y de la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza.

Este documento está organizado como sigue. En primer lugar se presentan las conclusiones del inventario, seguidamente se indican las razones por las cuales se propone una reforma de programas sociales; en tercer lugar se plantean los elementos necesarios para que la reforma tenga lugar y seguidamente se presenta el arreglo institucional necesario. Finalmente se esboza el proceso de implementación del plan.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

El análisis de los programas sociales ha permitido determinar diferentes características y problemas relacionados con el sistema actual de su organización y gestión. Y la primera conclusión es que a pesar de haberse aplicado por más de 15 años, los Programas Sociales no han contribuido decisivamente a reducir la pobreza y la

desnutrición crónica. Otras conclusiones que se derivan del inventario pueden ser resumidas en:

a) Existencia de un grupo de programas sociales cuya intervención es desarticulada, no solo en relación a programas de otros sectores, sino en relación a los de su propio sector. La gran estructura compuesta por maestros, empleados públicos, policías, es totalmente ajena a los programas a pesar de estar presente en las circunscripciones.

b) Una ejecución que ha guardado poca relación con el logro de objetivos claros y específicos, lo que ha llevado a producir duplicidades en la intervención, subcobertura en localidades con altos índices de vulnerabilidad, problemas de filtración y elevada dosis de discrecionalidad.

c) Ausencia de un esquema de intervención planificada en base a metas por lograr, que conduzcan a una priorización de la asignación de los limitados recursos en determinados rubros previamente definidos. Por ejemplo, en el trato a la desnutrición se da prioridad a papillas y aspectos alimentarios, ignorando que el primer elemento es el tema de salud e higiene, las enfermedades broncopulmonares y gastrointestinales.

d) Serias limitaciones en el seguimiento y evaluación de impacto del gasto social, debido a la ausencia de un sistema que cuente con información objetiva, consistente, detallada en sus múltiples aspectos, no distorsionada y no duplicada. Se encuentra que cada ministerio e institución tiene su propia medición y que los criterios de medición escogidos por el INEI son equivocados y sus cifras imprecisas en cuanto a los 500 distritos más pobres del país, en cuanto a número exacto de familias, peso y talla de los niños, etc.

e) Ausencia de esquemas eficientes de identificación de beneficiarios que proporcionen criterios efectivos, e incentivos adecuados, no solo para el ingreso al programa, sino también para la graduación de beneficiarios (salida del programa) (focalización equivocada).

f) De manera adicional, se ha podido concluir que el sistema actual de formulación presupuestal no guarda relación con la programación de acciones de los programas sociales debido a que la asignación presupuestal se ha realizado sobre la base del presupuesto histórico y no sobre la base de metas verificables a alcanzar.

g) Una exagerada proporción de gastos administrativos que debe ser reducida.

h) Desconexión entre los "entregables" y el desarrollo de la zona. Alta intermediación industrial y desplazamiento geográfico de los productos llevados desde Lima y otros lugares.

Por ejemplo, el litro de leche que en la zona cuesta 0.50 céntimos no se utiliza y se distribuye leche enlatada a un costo de S/. 2.00.

En este contexto, los programas han priorizado el cumplimiento de objetivos y metas de manera institucional-sectorial en la provisión de bienes y servicios, dejando a un lado la adopción de metas de manera articulada con los objetivos de una política social integral y articulada del Estado.

Así, por ejemplo, el Sector Educación se ha preocupado por proveer bienes y servicios educativos, el Sector Salud, ha provisto bienes y servicios de salud, el Sector Saneamiento se ha preocupado por las obras de agua potable y desagüe, es decir, cada sector se ha preocupado por los bienes y servicios que su sector provee y no si éstos entregables eran los más efectivos o si se articulaban con otras inversiones sectoriales para resolver, de manera integral, el problema que les dio origen.

Al no haber condiciones explícitas para que la política social considere una estrategia de intervención conjunta, como forma de trabajo regular, es muy limitada la capacidad para lograr que una persona, una familia o una comunidad reciban el conjunto de bienes y servicios necesarios para su desarrollo integral, lo que produce ineficiencias en los resultados sociales en el corto, mediano y largo plazo. (antibióticos, vacunas, cocinas mejoradas, letrinas, alimentos, agua potable, semillas, medios de riego, etc.)

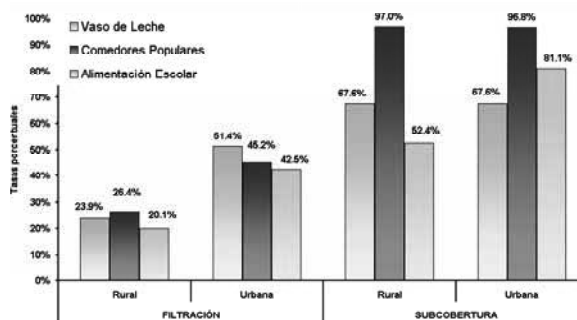
La ineficacia de los programas se relaciona también con la ausencia de un enfoque de género en las intervenciones, que priorice la atención de las mujeres embarazadas y de las madres en periodo de lactancia, así como las niñas, en zonas rurales de extrema pobreza, las condiciones de higiene de la vivienda, a fin de compensar la existencia

de inequidades en las posibilidades de acumulación de capital humano y en el acceso a oportunidades en el mercado laboral.

El problema de la ineficacia en las intervenciones se acentúa ante la escasez de un sistema de monitoreo y evaluación del gasto público, que permita saber cuánto de la inversión social ha llegado a los beneficiarios, cuánto se ha quedado en el camino, y sobretodo, en qué medida llegó a resolver el problema que se propuso afrontar desde el momento de la formulación de sus objetivos.

Asimismo, la falta de un sistema de control a la entrada o salida de beneficiarios, mediante un sistema de focalización individual eficiente que permita identificar a la población más necesitada, determina un inadecuado uso de los recursos de la política social, lo que repercute en la efectividad del gasto realizado. Como resultado de ello se observan tasas de filtración y subcobertura relativamente altas. No hay metas anuales de peso, talla o circunferencia craneal de los niños, que los programas no exigen contribuciones y contrapartidas. Por ejemplo, en el caso del Programa del Vaso de Leche, Comedores Populares y Alimentación Escolar, se observan tasas superiores al 20% (Gráfico 1).

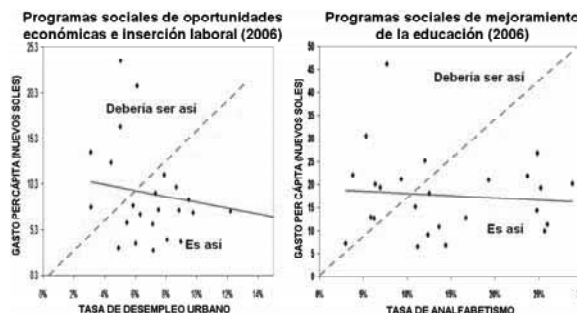
Gráfico 1
Tasas de Filtración y Subcobertura de programas alimentarios 2004



Fuente: ENAHO 2004.
Elaboración: Unidad de Presupuesto por Resultados - Dirección Nacional de Presupuesto Público DNPP

Además, los recursos no se han focalizado adecuadamente al no existir criterios y herramientas estandarizadas de priorización de zonas de intervención y distribución de los recursos. Como resultado, el gasto público en programas sociales ha sido poco pertinente en relación a la problemática social registrada a nivel geográfico. Este es el caso, por ejemplo, de los programas sociales de oportunidades económicas y los de mejoramiento de la educación. (Ver gráfico 2) (Inversamente proporcional al déficit de servicio).

Gráfico 2
Pertinencia del gasto departamental per cápita en programas sociales de oportunidades económicas e inserción laboral y de mejora de la educación



Nota: Tasas de desempleo y analfabetismo departamental (2004)
Fuentes: SIAF (Ejército 2006)- ENAHO 2004
Elaboración: MEF - DGAES

Como resultado, el conjunto de indicadores sociales (educación, salud, nutrición, saneamiento, vialidad, comunicaciones, etc.) muestra niveles preocupantes,

y sobretodo, no han variado a través de los años considerando el alto número de programas social y a pesar del gasto efectuado. En este sentido, la lucha contra la pobreza ha sido vista de manera asistencial urbana y no se han maniobrado mecanismos ni estrategias capaces de afrontarla desde sus raíces.

Por ejemplo, la acción del Estado de los programas del Estado en el campo de alimentación y nutrición no se enmarcaban dentro de una estrategia integral diseñada para obtener mejoras nutricionales sustantivas. Además, en este caso, el presupuesto 2006 priorizaba componentes alimentarios y no los nutricionales (menos del 10% de un total de S/. 866 millones), y tampoco enfatizaba la atención a niños menores de 3 años y madres gestantes (3 programas y aproximadamente un 30% del Vaso de Leche).

De este modo, no se ha logrado resultados importantes en el combate de la desnutrición a pesar de haberse gastado ingentes cantidades de dinero. En el caso de los niños menores de 5 años, ese indicador casi no se ha reducido, pasando de 25.4% a 24.1% entre los años 2001 y 2005.

1. OBJETIVO DE LA REFORMA

El objetivo general de la reforma de programas sociales es el de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de pobreza extrema. Este objetivo está en línea con los esfuerzos que realiza el Estado peruano para el logro simultáneo del desarrollo económico del país y el bienestar social de la población.

Perú es signatario del Acuerdo del Milenio que supuso, en septiembre de 2000, el compromiso por lograr los denominados "Objetivos de Desarrollo del Milenio" los cuales comprometen esfuerzos para lograr metas en materia de reducción de la pobreza, el hambre, la desnutrición, la mortalidad materna e infantil, el déficit de acceso a servicios básicos, el analfabetismo, la inasistencia escolar, etc., las mismas que deben ser exhibidas entre el 2010 y el 2015.

Adicionalmente, en el Acuerdo Nacional, debido a que se han acordado diversas metas, las fuerzas políticas comprometieron esfuerzos para reducir la pobreza, promover la igualdad de oportunidades, mejorar el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social, mejorar el acceso al empleo digno y productivo, la promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, el fortalecimiento de la familia y, la promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

Uno de los efectos esperados de la presente propuesta es el abandono de la visión de corto plazo y parcial, que ha guiado la política social en los últimos años, para pasar a una visión de largo plazo e integral que contemple el logro de metas graduales, tomando para ello la evaluación de resultados verificables. El horizonte multianual de la política social es el desarrollo integrado de acciones constantes y continuas que logren tener incidencia en las poblaciones o localidades afectadas. Dado que los problemas sociales son multidimensionales, estas actividades deben ser articuladas no solo a nivel institucional-sectorial sino también a nivel multisectorial.

2. REFORMA DE PROGRAMAS SOCIALES

Todo programa social debe exigir una contraprestación individual, familiar o comunitaria, en trabajo, bienes, recursos o mínimamente en cambio de actitudes de higiene, salud o compromiso con la educación. Un programa unilateral y de distribución conduce a la pasividad social. Todo programa, no solamente "Juntos", debe exigir una contribución de esfuerzo, de actitudes o de trabajo. Este es uno de los principales objetivos de la reestructuración. Y para ello, debe contarse con un catastro nacional de los beneficiados por todos los programas sociales, a efecto de evitar repeticiones innecesarias.

Adicionalmente, el gasto y la distribución de bienes debe articularse con el desarrollo productivo del área o de la provincia, pues así se evita que se consuma leche industrializada a 2 soles el litro en lugar de enriar y distribuir la leche fluida de la zona con un precio de 0.50 céntimos.

A partir del análisis desarrollado en las secciones precedentes, es importante tener en cuenta que la premisa que guía la reforma de programas sociales es transitar de una visión asociada al gasto social a una visión sustentada

en la inversión social. Para ello los principales elementos de la reforma son los siguientes:

2.1 El marco de la reforma

- Reorganización y reorientación de los programas sociales
- Desarrollo de intervenciones sociales articuladas e integrales que involucren además a los grandes sectores de la administración pública (maestros, policías, empleados)
- Fortalecimiento institucional del ente rector

2.2 Los Instrumentos

- Cultura de planificación para definir metas: El marco lógico
- Gestión por resultados en la asignación presupuestal.
- Focalización geográfica y asignación individual específica para reducir subcobertura y la filtración.
- Seguimiento y evaluación del gasto público.

2.1 El marco de la reforma

2.1.1. Reorganización y reorientación de los programas sociales

Para lograr el propósito de la intervención social articulada, un primer elemento es la necesaria reorganización de los programas según los objetivos de la política de lucha contra la pobreza, la cual contempla tres ejes de intervención, que son:

- i. Desarrollo de capacidades Humanas y respeto de derechos fundamentales.
- ii. Promoción de Oportunidades y Capacidades Económicas.
- iii. Establecimiento de una Red de Protección Social

Para ello, se han identificado los objetivos prioritarios de la política social focalizada en cada eje. Según este criterio, se establecieron y agruparon los programas sociales identificando no sólo a aquellos fusionables o integrables, sino que correspondan a establecer criterios de coordinación y orden específicos, que permitan situar a los nuevos programas en un orden estratégico dentro de la política social del Estado.

Esta coordinación a nivel macro será el eje central de la política en programas sociales ya que determinará la efectividad y la orientación de esta en los próximos años. Así, se tendrá en consideración no sólo una necesidad o carencia de la población, sino su articulación dentro de políticas más integrales dirigidas a distintos ejes de intervención. Por ejemplo, dentro de un mismo eje se podrían buscar sinergias a nivel zonal, entre la electrificación rural, la instalación de medios de comunicación rurales y los caminos rurales; mientras que a nivel de distintos ejes de intervención se podrían establecer estrategias más efectivas como obras de saneamiento, campañas educativas, comunicativas, de salud y nutricionales para combatir la desnutrición (ver gráfico 3).

Gráfico 3
Esquema de Reorganización de Programas Sociales según los Ejes del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza



Elaboración: ST-CIAS

Los programas resultantes absorberán los recursos (monetarios, humanos y de organización) de los programas sociales existentes antes de la reforma, así como las experiencias de intervención más efectivas.

2.1.2. Desarrollo de intervenciones sociales articuladas e integrales.

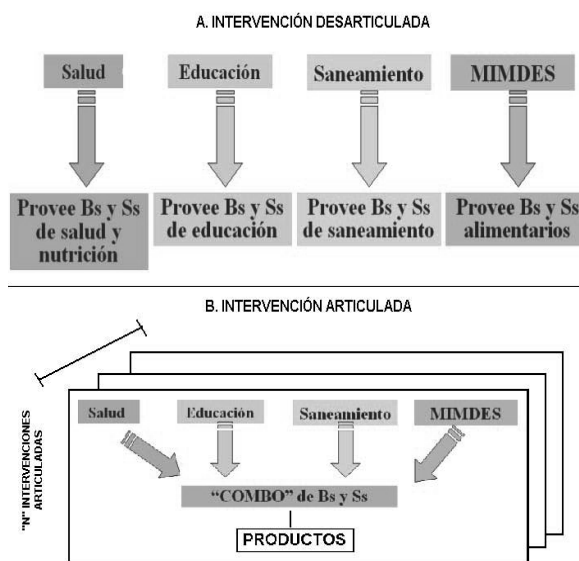
Para que se logren resultados efectivos e impactos positivos en la población objetivo es imperativo cambiar la estrategia de intervención de la política social que a la fecha se ha desarrollado de manera individual y vertical, hacia una que permita la articulación con el fin de generar economías de escala y de ámbito.

La duplicidad y la yuxtaposición de programas sociales se convirtieron en producto, sobretudo, de la desarticulación de los objetivos a nivel micro con los contemplados a nivel macro no sólo en el Estado como tal sino entre sus distintos niveles de gobierno (entidades del Estado y gobiernos locales y/o regionales). Asimismo, la falta de articulación entre la política social y la orientación de los programas permite que estos se ejecuten en el corto plazo como mecanismos de mera compensación a la pobreza, lo que tiende a generar falsas expectativas en los beneficiarios y por lo tanto, dependencia y pérdida de efectividad.

Si bien deben darse sinergias a nivel intrasectorial para llegar al logro de objetivos, también debe darse una mirada horizontal en la articulación entre los diversos programas sociales, de modo que se generen flujos de información que permitan generar mecanismos para mejorar el manejo de los recursos y la calidad de las intervenciones.

De ahí, la nueva estrategia plantea el desarrollo articulado de las intervenciones, cuyo resultado deseable es la provisión de un conjunto de bienes y servicios que cubran de manera integral las necesidades de una determinada población beneficiaria y con ello afrontar el carácter multidimensional de los problemas sociales (Gráfico 4). Para ello, se deberán generar espacios de planeamiento y de acción conjuntos en la ejecución multianual, pero ello no es suficiente pues las extremidades de la administración pública que llegan hasta las circunscripciones deben ser también movilizadas y comprometidas. Maestros, policías y empleados públicos deben ser promotores y orientadores, las radios y el canal de televisión del Estado no pueden ser ajenos a los objetivos y a la acción de las familias e individuos en las áreas de aplicación de los programas. Ello puede lograrse mediante directivas de acción para todos los ministerios.

Gráfico 4
Tipos de Intervención de los programas sociales



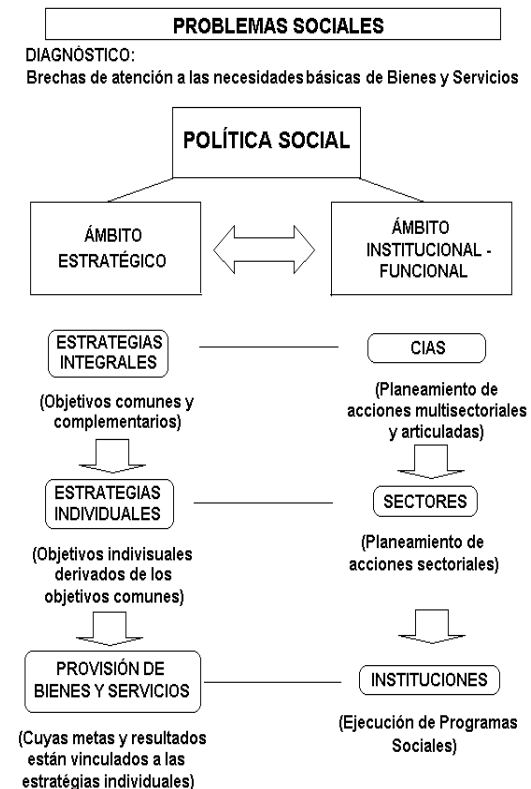
Elaboración: ST-CIAS

A través del CIAS se deben definir estrategias integrales de política social, las cuales deberán desagregarse en estrategias individuales consensuadas, donde se determinen con claridad cuáles serán las labores de cada sector para lograr el objetivo nacional específico y cuales serán las líneas de acción pertinentes a evaluarse.

La implementación de la reforma necesita tener claras las competencias y funciones de los sectores involucrados y la manera apropiada de distribuir acciones y presupuesto entre estos con el fin de que actúen articuladamente, tomando como suyos objetivos específicos de cada estrategia multisectorial.

En este sentido, los sectores deberán distribuir estos objetivos específicos dentro de las instituciones que los conforman, asignando para ello, mediante la provisión de bienes y servicios, las funciones necesarias a los programas sociales a su cargo. Así esta nueva racionalidad del planeamiento en la ejecución de los programas sociales contemplará la siguiente estructura:

Gráfico 5
Nueva estrategia de planeación en la ejecución de Programas Sociales



Elaboración: ST-CIAS

De esa manera la formulación, planificación y ejecución de programas sociales será complementaria a las estrategias institucionales, sectoriales y multisectoriales en la lucha contra los problemas sociales.

Así, el planeamiento de carácter multianual, en coordinación con el desarrollo de metas multisectoriales, la reorganización de los programas sociales, y la priorización de las intervenciones sociales, será el insumo determinante para la elaboración del presupuesto.

Para materializar tan importantes cambios en la gestión estratégica de los programas sociales es necesario que la ST-CIAS, establezca el Marco Macro Social Multianual que, de manera análoga al Marco Macroeconómico Multianual, sea el documento guía para que cada programa social defina sus objetivos, resultados e impactos a lograr en cada año; así mismo, establezca las prioridades y montos de la inversión social en vista a la consecución de metas de mediano plazo en cuanto a indicadores de resultados e impacto.

Gráfico 6
Planeamiento estratégico de los programas Sociales



Elaboración: ST-CIAS

el compromiso de reducir este indicador en 5 puntos porcentuales durante el periodo gubernamental. Eso implica disminuirla de 24.1% en el 2005 a por lo menos 19.1% para el año 2011 (en el caso de los ODM la meta para el 2001 es alrededor de 18 por ciento, y para el Acuerdo Nacional es de menos de 20% en 2006 y menos de 8% en el 2015).

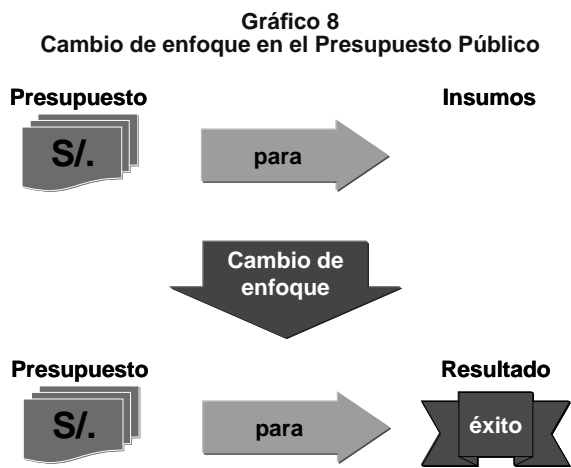
Entre otras metas prioritarias que el gobierno se ha planteado para el 2011 está la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales pobres (en el marco del Fondo para la Igualdad):

- Elevar la cobertura rural de parto institucional (en 2005 era 43%).
- Elevar la cobertura rural de agua potable (en 2005 era 36.8%).
- Elevar la cobertura rural de servicios de saneamiento (en 2005 era 53.5%).
- Reducir el porcentaje de analfabetismo rural en adultos jóvenes de 25 a 39 años (en 2005 era 16.3%).
- Reducir la desnutrición crónica rural en niños menores de 5 años (en 2005 era 39%), elevando para ello las condiciones de salubridad de las viviendas (cocinas, letrinas) y aumentando la cobertura contra las enfermedades gastrointestinales y broncopulmonares.
- Reducir la pobreza rural (en 2005 era alrededor de 70%).

Es así que para la identificación y el logro de las metas propuestas de la Política Social se requiere el esfuerzo y dedicación de todo el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y la acción coordinada entre ellos, definiendo funciones específicas para metas intermedias en función al logro del objetivo final. El marco lógico del plan de reforma permite visualizar la secuencia de intervenciones necesarias, con el propósito de lograr el fin de la intervención, que es contribuir a la lucha contra la pobreza en sus múltiples dimensiones (Ver anexo).

2.2.2. Presupuesto por resultados.

La asignación, ejecución y evaluación de los recursos de los programas presupuestarios, se realizará en el marco del Presupuesto por Resultados que la Dirección Nacional del Presupuesto Público viene desarrollando en su condición de rector del Sistema Nacional del Presupuesto Público. Ello implica cambiar el foco de atención de una asignación, ejecución y evaluación presupuestal tradicional centrada en los insumos, a otro centrado en los resultados (e impactos) que éstos generan en la población.



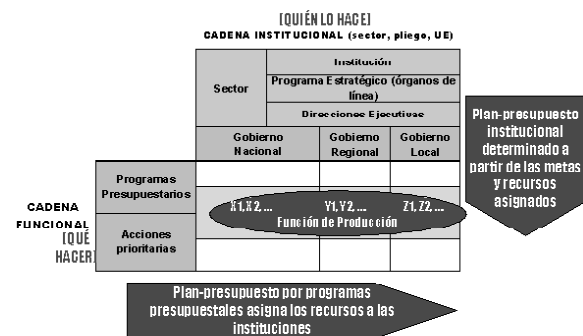
Elaboración: DNPP-MEF

Para estos efectos, en el proceso presupuestal las entidades deberán:

a) Realizar una Programación Presupuestal Estratégica: Referida a la aplicación de los principios y técnicas del planeamiento estratégico en el diseño de sus intervenciones. El propósito será garantizar que cada programa disponga de una visión, con metas multianuales, el desarrollo articulado de intervenciones costo efectivas y que disponga de los recursos financieros requeridos para

su realización; cada año fiscal, en la Ley de Presupuesto respectiva, se identificarán los resultados específicos y los recursos necesarios para alcanzarlos. Esto permitirá asegurar una vinculación clara entre la planificación y el presupuesto. De este modo, la planificación-presupuesto en cada programa presupuestal para resultados, sobre la base de la función de producción inherente, determinará los objetivos que cada institución ejecutora debe cumplir.

Gráfico 9
Relación entre programa presupuestario y las entidades ejecutoras



Elaboración: DNPP-MEF

b) Formular la medición del desempeño y realizar seguimiento y evaluación de su desempeño: Este componente involucra el uso intensivo de indicadores que permitan realizar un seguimiento al nivel de avance en el logro de los objetivos y propósitos a los que contribuye el programa. Particular énfasis se prestará a los indicadores de resultado e impacto. No obstante, los indicadores de producto, que cuantifican los bienes y servicios provistos por la intervención también deben ser materia de registro para su seguimiento y evaluación, tanto por parte del MEF como por la propia institución responsable del programa¹.

c) Establecer mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo participativo: Será importante la incorporación de mecanismos para la rendición social de cuentas, es decir para la declaración precisa e imparcial los resultados logrados y la manera cómo estos fueron logrados, no sólo a los entes rectores, sino a la propia población.

Bajo estos elementos y enfoque general, se espera que tanto el diseño, como la ejecución y evaluación de los programas sociales desarrollen en el marco de los principios, propósitos y técnicas de gestión para resultados. Lograr introducir y aplicar adecuadamente estos cambios contribuirán de manera significativa a elevar la eficacia del gasto público; mejorando los indicadores de acceso a servicios; de condiciones de vida como la desnutrición crónica, el bajo rendimiento estudiantil o los altos indicadores de mortalidad materno infantil y contribuir a cerrar las profundas desigualdades existentes en el país.

Complementariamente, y con el propósito de ayudar a los organismos responsables de los programas, el MEF prevé la aplicación de un programa de capacitación y de asistencia técnica permanente para la introducción y consolidación del presupuesto por resultados en los programas sociales.

2.2.3. Focalización geográfica e individual para reducir subcobertura y la filtración

Los recursos públicos deben dirigirse para compensar a los más pobres, en ese sentido, tanto los pueblos como las familias más pobres debieran tener prioridad en la asignación de los recursos públicos y tener instrumentos transparentes de rendición de cuentas.

La reforma de programas sociales y la estrategia de gestión por resultados, apuntan a encontrar un balance adecuado entre necesidad, asignación y resultados esperados. Por ello, las metas específicas deben comprobarse, por ejemplo, en el caso de la desnutrición crónica, con el peso, talla y circunferencia craneana de cada niño semestral o anualmente, o en el caso de programas de extensión de capacidades, con la sostenibilidad de los sistemas de riego o de cambio de cultivos.

Con la reforma de los programas, los distritos más pobres serán priorizados según mapas de pobreza elaborados por el INEI y comprobados o rectificadas durante la intervención de los programas, y recibirán una asignación de recursos que será coherente con su nivel de pobreza y vulnerabilidad, utilizando índices de asignación de recursos transparentes. De igual modo, la identificación y selección de beneficiarios se basará en un sistema de focalización individual.

Las evidencias internacionales demuestran que un programa efectivo es aquel donde los subsidios públicos están bien focalizados hacia los más pobres, es posible mejorar los indicadores sociales nacionales. Los resultados en educación, salud y nutrición de los programas de transferencias condicionadas así los demuestran.

Estas experiencias muestran que cualquier reforma de programas sociales para que sea exitosa requiere de un sistema de focalización único, es decir, que sea un sistema único de identificación individual y de categorización del nivel de pobreza de los hogares, y que todos los programas sociales, o dependencias que utilizan y transfieren subsidios del Estado, estén obligados a recurrir a él para seleccionar a sus beneficiarios.

Como resultado de la implementación de un sistema de focalización único, la reforma de los Programas Sociales habrá logrado separar las funciones de focalización (a cargo del Sistema de Focalización) de la gestión de los entregables (gerencia de los bienes y servicios entregados y administrados por el programa). Con lo cual, la rendición de cuentas de cada uno de los actores quedará expresa. Unos deben lograr que se maximice el acceso de los más pobres a los programas sociales y se minimice el acceso de los no pobres a los programas sociales; mientras los otros serán los responsables de mejorar los indicadores sociales.

El proceso de implementación del Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH contemplado, abarca tanto la focalización en zonas urbanas como en zonas rurales, e integrarán las bases de datos que viene recogiendo el programa "Juntos" con la base de datos que recogerá el SISFOH en las principales ciudades.

Gráfico 10
Fases de la focalización



Elaboración: ST-CIAS

2.2.4 Medición, Seguimiento y evaluación del gasto público. No más del 10% en gastos administrativos.

Como se señaló anteriormente, la Medición, Seguimiento y evaluación del gasto público constituye uno de los elementos centrales en la implementación de un presupuesto por resultados. En tal sentido, uno de los mecanismos para alcanzar el objetivo general de contribuir a mejorar la eficacia del gasto público será contar con información significativa, oportuna y confiable sobre los resultados del gasto público, útil para la toma de decisiones, particularmente aquel asociado a la ejecución de los programas sociales prioritarios.

Para estos efectos se prevé (i) el establecimiento de los lineamientos necesarios para la definición de resultados; formulación, seguimiento y evaluación del desempeño, (ii) el fortalecimiento de los sistemas de información sectoriales según los requerimientos del instrumento presupuesto por resultados y (iii) la generación de las condiciones necesarias para que el uso de la información como herramienta de gestión pueda darse en el diseño, formulación y ejecución de los programas.

La eficiencia de los programas debe traducirse en una reducción de los gastos administrativos y de asignación de bienes a un máximo de 10% del presupuesto. Sin esta meta, la reforma de los Programas Sociales perdería su objetivo. Y ello es posible con el trabajo coordinado que se propone, el uso óptimo y compartido de los vehículos, oficinas y personal desplazado de todos los programas y sobre todo con el compromiso de los grandes sectores de la administración pública (maestros, policías, empleados) existentes en las áreas focalizadas.

3. ACCIONES

Concordante con la línea de reforma planteada en la sección anterior, las acciones a desarrollar se enmarcan, en primera instancia durante el primer semestre, en la publicación de documentos y normas que permitan viabilizar el proceso de reforma de los programas sociales en el plano general. Asimismo, en el desarrollo de acciones que permitan dar curso al fortalecimiento del ente rector en materia social (incluida su Secretaría Técnica), la implementación de la nueva lógica de presupuestal basada en resultados mediante la creación de los programas presupuestarios y la formulación del marco macro social.

En el primer semestre se considera también el desarrollo de acciones asociadas a la fusión, integración y/o articulación de determinados programas sociales de intervención focalizada, que fueron inventariados a fines del 2006 e inicios del 2007, como acción necesaria dentro de la reforma de los programas sociales planteada.

En el segundo semestre de 2007 se ha considerado la adecuación de convenios de financiamiento externo, la focalización y los aspectos de descentralización. Dadas las características del inventario realizado, en aplicación del Decreto supremo N° 080-2007-PCM, en este semestre se realizarán acciones específicas asociadas a los programas universales.

Sin embargo, en un segundo escenario, desde la publicación de este documento y el Decreto correspondiente, todos los ministerios y programas comenzarán de inmediato su trabajo articulado y la refocalización de sus objetivos, con el propósito de acelerar sus metas.

Implementación del proceso de Reforma de Programa Sociales (Primer año)

Paso 1: Inicio: Marzo 2007

- Aprobación de una norma con rango de ley que permita implementar el proceso de reforma de programas sociales.
- Presentación del Plan de reforma de programas sociales.

Responsable: Secretaría Técnica del CIAS (ST-CIAS) y MEF.

Paso 2: Normatividad para el arreglo institucional: Marzo-Abril 2007

- Presentación de Proyectos Ley:

- Aprobación del Plan de Fortalecimiento de la Secretaría Técnica y de la conformación del CIAS.

- Presentación de Decretos Supremos que fusionan/integran/articulan programas sociales y establecen cambios en la organización de los mismos.

Responsable: ST-CIAS en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y el MEF.

Paso 3: Adecuación funcional de los nuevos programas: Abril-Mayo-Junio 2007

- Adecuación de cada Programa en la organización y en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de cada Ministerio o Entidad.

Responsable: Comisiones de transferencia y Ministerios en coordinación con la ST-CIAS



Paso 4: Estructuración del arreglo institucional central: Abril-Mayo-Junio 2007

- Conformación del equipo del ST-CIAS y recomposición de los miembros CIAS.
- Elaboración de lineamientos de política social, metodologías uniforme para focalización geográfica y del Marco Macro Social Multianual

Responsable: CIAS y PCM, a propuesta de la ST-CIAS.

Paso 5: Preparación de la formulación presupuestal de los nuevos programas: Abril-Mayo-Junio 2007

- Determinación de nuevos programas presupuestarios a ser programados para la formulación 2008.
- Publicación de normas y directivas presupuestales consistente con los nuevos programas
- Formulación de indicadores y diseño de línea de base para nuevos programas.

Responsable: Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF en coordinación con la ST-CIAS, Oficinas de presupuesto de instituciones.

Paso 6: Adecuación de convenios de financiamiento externo: Segundo semestre 2007

- Elaboración y aprobación de convenios para financiamiento externo de proyectos consistentes con los programas reorganizados.

Responsable: Dirección Nacional de Endeudamiento Público y Dirección General de Programación Multianual.

Paso 7: Acciones de Focalización: Segundo semestre 2007.

- Publicación de indicadores actualizados. Padrón General de Hogares (SISFOH).

Responsable: INEI, SISFOH, programas sociales.

Paso 8: Descentralización de los programas sociales: Segundo semestre 2008

- Presentación del Plan de transferencia de programas sociales.

Responsable: Secretaria Técnica del CIAS, Secretaria de Descentralización de PCM y los Ministerios.

Paso 9: Revisión de programas universales: Octubre-Noviembre-Diciembre 2007

Responsable: Secretaria Técnica del CIAS

4. ANEXO

MARCO LÓGICO DEL PLAN DE REFORMA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
FIN: Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población y a la reducción de los niveles de pobreza extrema.	* Incidencia de la pobreza y pobreza extrema * Tasa de desnutrición crónica; y, * Tasa de acceso a servicios básicos.	Encuesta Nacional de Hogares (panel) -ENAH. Encuesta Nacional de Demografía y Salud -ENDES. Sistema de Seguimiento y Evaluación.	
PROPÓSITO: 1.- Mejorar la eficiencia de los programas sociales. 2.- Mejorar la equidad del gasto social en los programas sociales.	1.1. Porcentaje de recursos de programas sociales, ejecutados como programas por resultados. 1.2. Distribución del gasto social en programas por resultados y programas no articulados que reciben los beneficiarios. 1.3. Valor de lo efectivamente entregado a los beneficiarios / Gasto total en programas sociales 1.4. Ratio de distribución de "Combos de bienes y servicios" en zonas pobres. 1.5. Ratio de distribución de "Combos de bienes y servicios que reciben las familias pobres y en pobreza extrema. 2.1. Tasa de cobertura de la población pobre y en pobreza extrema en programas sociales. 2.2. Tasa de filtración de población no pobre que se beneficia de programas sociales. 2.3. Gasto per cápita en favor los 2 quintiles poblacionales más pobres. 2.4. Gasto per cápita en favor de los 2 quintiles distritales más pobres.	- Leyes anuales de presupuesto del sector público. - Encuesta nacional de hogares -ENAH. - Sistema de Seguimiento y Evaluación. - SIAF-SP.	Condiciones de estabilidad macroeconómica y crecimiento económico se mantienen favorables. Cultura de la gestión por resultados es aceptada y practicada por involucrados en la gestión de programas
COMPONENTES: 1. Sectores sociales intervienen articuladamente ("Combo de bienes y servicios"). 2. Gestión por resultados. 3. Modernización de la política social y de la gestión de los programas sociales. 4. Implementación del SISFOH y de instrumentos de focalización geográfica. 5. Fortalecimiento de la gestión en lo social de gobiernos regionales y locales. 6. Sistema de seguimiento y evaluación.	1.1. "Combos de bienes y servicios" determinados para atención de los Ejes 1, 2 y 3. Por lo menos: -. Estrategia para erradicación de la desnutrición crónica. -. Estrategia para cubrir brechas en infraestructura básica en zonas rurales. -. Plan Nacional para la Formalización, Competitividad y Desarrollo de la micro y pequeña empresa. 1.2. Percepción de la existencia de los "Combos de bienes y servicios" de los Ejes 1, 2 y 3. 2.1 Sistema de formulación presupuestal adecuado para el seguimiento de los programas sociales. 3.1. Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales fortalecido. 3.2. Programas reorganizados y agrupados por ejes. 4.1. Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) operando 4.2. Padrón General de Hogares (PGH) construido. 4.3. Programas sociales emplean el SISFOH y el PGH para identificar y seleccionar beneficiarios. 4.3. Programas sociales emplean mapas de pobreza para focalizar geográficamente. 5.1. Municipios que incorporan planes sociales en su plan de desarrollo concertado. 5.2. Municipios incorporados a la reforma de los programas sociales (presupuesto por resultados). 6.1. Sistema de seguimiento del gasto social implementado. 6.2. Sistema de evaluación de resultados e impacto implementado.	- Informes de los sectores al ST-CIAS sobre avance en programas sociales - Informes periódicos del ST-CIAS - Informes periódicos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público al ST-CIAS. - Sistema integrado de información financiera para Gobiernos locales - Reportes Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISE).	- Apoyo político al más alto nivel para llevar adelante el proceso de reforma. - Idoneidad de equipos técnicos involucrados. - Involucramiento de las autoridades locales sin sesgos de política partidaria. - Participación comprometida de los sectores en el proceso.

ACTIVIDADES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p>Sectores sociales intervienen articuladamente ("Combo de bienes y servicios").</p> <p>1.1. Determinación del costo efectividad de las intervenciones existentes y de intervenciones ya diseñadas y proyectadas.</p> <p>1.3 Determinación de la composición de los "Combos de bienes y servicios"</p> <p>Presupuesto por resultados</p> <p>2.1. Establecimiento de los programas para el implementar el presupuesto por resultados.</p> <p>2.2. Designación de responsables de los programas por resultados.</p> <p>2.3. Conciliación de la ejecución de la reforma con el proceso presupuestario.</p> <p>Modernización de la política social y de la gestión de los programas sociales.</p> <p>3.1. Programas sociales reorganizados.</p> <p>3.2. Nueva institucionalidad del CIAS implementada.</p> <p>3.2. Fortalecimiento de la Secretaría Técnica del CIAS.</p> <p>SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares)</p> <p>4.1 Levantamiento y actualización de la ficha SISFOH.</p> <p>4.2 Consolidación del marco legal para el SISFOH.</p> <p>Fortalecimiento de gestión regional y municipal</p> <p>5.1. Fortalecimiento de la Gestión Social de los gobiernos regionales y locales.</p> <p>5.2. Implementación de Plan Piloto de municipios que reciben responsabilidades de provisión en lo social.</p> <p>SISE (Sistema de seguimiento y evaluación)</p> <p>6.1. Desarrollo de aplicativos para el seguimiento y evaluación de programas sociales en entidades nacionales, regionales y locales.</p> <p>6.2. Equipamiento de sistemas de seguimiento y evaluación en entidades nacionales, regionales y locales.</p> <p>6.3. Directivas y procedimientos sobre seguimiento y evaluación.</p>	<p>1.1. Estudios realizados sobre costos y resultados de las intervenciones sociales.</p> <p>1.2. Determinación de combos aprobados por la CIAS</p> <p>1.3. Plan Operativos aprobados para implementar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia para erradicación de la desnutrición crónica. - Estrategia para cubrir brechas en infraestructura básica en zonas rurales. - Plan Nacional para la Formalización, Competitividad y Desarrollo de la micro y pequeña empresa. <p>2.1. Directivas y normas presupuestales publicadas al respecto.</p> <p>2.2 Programas sociales con formulación presupuestal adecuada.</p> <p>3.1. Plan de reforma de programas sociales aprobado</p> <p>3.2 Normas de fusión, integración y/o articulación publicadas</p> <p>3.3. Nueva institucionalidad aprobada por la CIAS.</p> <p>3.3. Equipo multisectorial de la ST-CIAS constituido y operando.</p> <p>4.1. Bases de datos de hogares del SISFOH y del PGH disponibles y actualizadas.</p> <p>4.2. Marco legal publicado e instrumentalizado.</p> <p>5.1. Numero de talleres de capacitación y acciones de fortalecimiento de las unidades de gestión social de los gobiernos regionales y locales realizado.</p> <p>5.2. Aprobación del Plan Piloto por la CIAS.</p> <p>6.1. Aplicativos del SISE operando</p> <p>6.2. Número de instituciones públicas con unidades de seguimiento y evaluación de programas sociales implementadas</p> <p>6.3. Directivas y procedimientos implementadas</p> <p>6.4 Número de líneas de base diseñadas para los programas sociales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informes sobre de costos y resultados de intervenciones sociales. - Normas de fortalecimiento institucional publicadas. - Actas del CIAS. - Informe sobre talleres y acciones para gobiernos regionales y locales. - Módulos de acceso a programas sociales de la ENAHO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso de los responsables de los programas sociales involucrados en la reforma. - Apoyo de los líderes de los nuevos programas sociales. - Compromiso de la Dirección Nacional de Presupuesto para reformar los sistemas en un marco de gestión por resultados.

1 Complementariamente la DNPP del MEF, implementará instrumentos de evaluación independientes con el propósito de generar información sobre el desempeño de los programas que permitan mejorar los diseños y tener conclusiones sobre la efectividad de los programas.