

PERFIL DE PROYECTO (PP) PERÚ

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Gestión de Resultados para la Inclusión Social I
Número del Proyecto:	PE-L1129
Equipo de Proyecto:	María Fernanda Merino (SPH/CPE), Jefe de Equipo; Pablo Ibararán (SCL/SPH); Caridad Araujo (SCL/SPH); Luis Tejerina (SPH/CES); Fernando Glassman (FMP/CPE); Frank Nieder (ICD/CMF); Javier Jiménez (LEG/SGO); Pedro Naranjo (CAN/CPE); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).
Prestatario:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Organismo ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas
Plan de financiamiento:	BID (CO): US\$30 millones Total US\$30 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas: B.01, B.02, B.03, B.07, B.013 y B.017 Categoría: No se requiere clasificación

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL

- 2.1 **Contexto macroeconómico.** Perú ha sido una de las economías más dinámicas de América Latina en un ambiente de estabilidad fiscal, equilibrio externo y baja inflación. Gracias a los sólidos fundamentos económicos, producto de la aplicación de políticas económicas prudentes, y al uso de medidas contra cíclicas, el país logró sortear la crisis internacional de 2009 y experimentar una fuerte expansión en los años posteriores. La tasa de crecimiento promedio fue de 5,5% anual entre 2009 y 2011¹. El marco macroeconómico es propicio para llevar a cabo el programa propuesto de reformas.
- 2.2 **Pobreza y desigualdad.** El crecimiento económico en el último lustro coincidió con una reducción de la pobreza y de la desigualdad. La incidencia de la pobreza total se redujo 14,6 puntos porcentuales, de 42,4% en 2007 a 27,8% en 2011. En términos regionales, en las zonas rurales la pobreza se redujo de 74,0% en 2007 a 56,1% en 2011, mientras que en las zonas urbanas la reducción fue de 30,1% a 18,0%. A nivel nacional la pobreza extrema pasó de 11,2% a 6,3% (de 32,7% a 20,5% en zonas rurales y de 2,9% a 1,4% en zonas urbanas). Asimismo, el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos disminuyó de 0,517 en 2007 a 0,481 en 2010.
- 2.3 **Avances en la política de desarrollo e Inclusión Social.** El Gobierno de Perú (GdP) ha posicionado la inclusión social en el centro de la política pública del país, como se evidencia en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Crecer para Incluir” que define los lineamientos de la política social, sus prioridades y determina los procesos de la operación. En octubre de 2011 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

¹ Perú no cayó en recesión, pero tuvo una fuerte desaceleración (+0,9%), y luego logró recuperarse rápidamente durante 2010 (8,8%) y 2011 (6,9%).

(MIDIS), marcando un hito en la política social del Perú. El MIDIS diseña, coordina y conduce el conjunto de acciones del Estado en materia de desarrollo e inclusión social encaminadas a reducir la pobreza, desigualdades, vulnerabilidades y riesgos que no pueden ser cerrados por la política social universal de competencia sectorial.

- 2.4 El MIDIS interviene en tres horizontes temporales complementarios. En el corto plazo, el MIDIS cuenta con programas de alivio a la pobreza extrema; en el mediano plazo, promueve oportunidades productivas e inversión en infraestructura básica y; en el largo plazo, apoya la creación de oportunidades para la siguiente generación, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil y la promoción del desarrollo infantil temprano. Bajo un enfoque de gestión por resultados, se han definido cuatro ejes estratégicos como punto de partida para la implementación de la política social del MIDIS expresada en la Estrategia Crecer para Incluir: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo de competencias para la vida e inclusión económica.
- 2.5 **El trabajo del Banco en el sector social en Perú.** Con base en criterios de equidad, eficiencia, y enfoque en resultados, desde 2009 el GdP -con el apoyo del BID- logró consolidar, institucionalizar y racionalizar la política social, dotando a los principales programas sociales de criterios de focalización, implementación y evaluación. Para continuar el trabajo de reducir las brechas asociadas a la pobreza, el MIDIS plantea una política específica para combatir la exclusión que impide que personas y territorios del país accedan a las oportunidades y al ejercicio de derechos en igualdad de condiciones. Entre los elementos esenciales que el GdP ha considerado para el desarrollo de la política social, está la importancia de tener procesos bien definidos y en continua mejora, con base en evaluaciones de procesos y de impacto, así como la necesidad de criterios objetivos de focalización del gasto social.
- 2.6 Para avanzar en la consolidación del rol rector y ejecutor de la política de protección social del MIDIS y dar continuidad al acompañamiento brindado por el Banco en el sector, mediante la serie programática Apoyo a la Reforma a los Programas Sociales (PE-L1072, PE-L1078 y PE-L1105), el GdP ha solicitado al Banco apoyo, a través de una nueva serie programática (PBP). Esta nueva serie se ha planteado con dos operaciones de US\$30 millones cada una. Se optó por la modalidad de PBP debido a los buenos resultados alcanzados a la fecha con este instrumento, complementado con asistencia técnica y diálogo continuo entre el Banco y el MIDIS.
- 2.7 En el marco del trabajo con el país, se han identificado las principales áreas de la nueva serie programática, que concentrará el acompañamiento del Banco al GdP en aspectos fundamentales para la consolidación del MIDIS: i) fortalecer la capacidad de los programas sociales en materia de evaluación; ii) asegurar la calidad en los servicios prestados; y iii) mejorar la gestión de los programas sociales.
- 2.8 **Gestión de resultados.** La creación del MIDIS representa una oportunidad para articular enfoques e instrumentos de política social orientados a resultados, pues tiene el mandato de armonizar la lógica de las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales de política social con los programas presupuestales estratégicos que promueve el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La gestión por resultados que promueve el MIDIS busca incidir en las iniciativas, procesos y conectores que permiten activar cambios reales tanto en las personas como en sus entornos. A fin de orientar su gestión y promover el proceso de rendición de cuentas, el sector ha priorizado resultados que apuntan a reducir las

brechas entre poblaciones y regiones. Entre estos resultados, se identifican los de desnutrición crónica, asistencia escolar, acceso a un paquete integrado de servicios (agua, desagüe, electricidad y telefonía), ingreso autónomo, pobreza extrema y brecha de pobreza.

- 2.9 **El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, Juntos**, es uno de los pilares de la estrategia de prestación de servicios focalizados del MIDIS. Juntos condiciona la transferencia de dinero a los hogares más pobres, al cumplimiento con compromisos de participación en servicios de salud, educación y nutrición, así como de la regularización de la inscripción de los menores y adultos sin Partida de Nacimiento ni Documento Nacional de Identidad. Con las reformas implementadas en Juntos, se ha logrado ajustar la normatividad del programa para su adecuado funcionamiento y para la estrategia de enlace con los gobiernos regionales. También se ha permitido la participación del gobierno local para la vigilancia, promoción y difusión del cumplimiento de corresponsabilidades. Como parte de la adscripción de los programas sociales al MIDIS, se llevaron a cabo diversos análisis para determinar ajustes y adecuaciones de los mismos. En el caso de Juntos, se ha identificado la necesidad de volver más eficiente el trabajo que realizan los gestores locales.
- 2.10 **Desarrollo Infantil Temprano.** La atención integral del desarrollo de los niños de 0-5 años en Perú, está limitada por problemas de cobertura y calidad de las intervenciones existentes y por la ausencia de un programa que atienda a poblaciones vulnerables en zonas rurales. Para atender estas deficiencias, Cuna Más, que se crea en 2011, plantea intervenciones de cuidado diurno y acompañamiento familiar.
- 2.11 Las intervenciones de Cuna Más están motivadas por la evidencia de las enormes brechas que experimentan los niños de las zonas rurales en su desarrollo. Estos niños exhiben rezagos en su desarrollo cognitivo (vocabulario) a la edad de iniciar la escuela. El Banco ha venido apoyando al programa de acompañamiento familiar de Cuna Más en tres ámbitos: i) el diseño del modelo de gestión; ii) el desarrollo del currículo y material didáctico; y iii) el diseño metodológico e implementación de la evaluación de impacto.
- 2.12 En relación al servicio de cuidado diurno, Cuna Más busca mejorar la calidad del servicio que se brinda y ha desarrollado una propuesta de modelo de atención que propone ciertos estándares para su operación y prevé inversiones en infraestructura, equipamiento, capacitación, y contratación de personal. El programa ha solicitado el apoyo del Banco para diseñar e implementar una evaluación sobre las propuestas de mejoras y su efecto en diferentes dimensiones del desarrollo de los niños que asisten a estos servicios.
- 2.13 **Inclusión financiera.** El GdP y el Banco coinciden en considerar una estrategia integral de inclusión financiera como parte de la inclusión social. Se entiende por inclusión financiera el acceso y el uso de una amplia gama de servicios financieros integrales, así como la generación de capacidades que permitan utilizarlos adecuadamente y tomar decisiones informadas al hacerlo. El GdP está desarrollando una estrategia de inclusión financiera, que si bien tiene sinergias con los programas de protección social, comprende una visión más amplia y está enmarcada en el eje de inclusión económica de la Estrategia Crecer para Incluir.
- 2.14 **Enfoque territorial.** El logro de resultados que plantea el MIDIS implica articular a nivel territorial las acciones de las instituciones y de los actores intersectoriales e

intergubernamentales involucrados en el proceso de implementación de la política social. La estrategia del MIDIS busca construir y validar intervenciones articuladas a partir de resultados identificados por el conjunto de actores (públicos y privados) de un territorio.

- 2.15 **Estrategia del Banco con el país y con el sector. Estrategia de País con Perú 2012-2016 (GN-2668) e Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID-GCI-9 (AB-2764).** El Informe sobre el Programa de Operaciones 2012 (GN-2661-4) incluye la presente operación, que se enmarca bajo la primera área priorizada en la Estrategia de País con Perú 2012-2016, inclusión social. En el marco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9), esta operación es consistente con el programa de préstamos para reducir la pobreza y promover la equidad y para mejorar los indicadores de los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para equidad y productividad. Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen a la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4).
- 2.16 **Coordinación con el Banco Mundial (BM).** El BM también planea una serie programática de apoyo al MIDIS. Durante el diálogo con el país, se acordó coordinar acciones entre ambos bancos manteniendo matrices de políticas separadas. De esta manera, el BM centrará su apoyo en las áreas de desnutrición crónica, sistemas de información de programas sociales, y la construcción del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo de la serie programática es apoyar la consolidación del MIDIS para promover la gestión por resultados para la inclusión social. Se busca con ello mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales en Perú poniendo énfasis en la identificación de vulnerabilidades específicas de género, ciclo de vida y culturales que informarán la formulación de intervenciones efectivas. En la primera operación, el MIDIS consolidará su capacidad de diseño y definición en políticas y estrategias de evaluación, de mejora de calidad en la prestación de servicios, y de gestión de los programas sociales. En la segunda operación, el MIDIS avanzará en la ejecución e implementación de dichas capacidades, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en Perú.
- 3.2 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo es que el entorno macroeconómico del prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.
- 3.3 **Componente 2. Apoyo a la evaluación de programas sociales.** El MIDIS está desarrollando una vía para que las evidencias y el conocimiento generado por revisiones sistemáticas, evaluaciones y sistemas de seguimiento conformen la base para la toma de decisiones. Para fortalecer la capacidad del MIDIS para diseñar e implementar evaluaciones, se apoyará la evaluación de impacto del nuevo programa de desarrollo infantil temprano Cuna Más, para generar evidencia sobre la costo-efectividad de utilizar personal comunitario o personal profesional en el modelo de atención, mediante visitas domiciliarias. También se apoyará la consolidación de las actividades de evaluación de los procesos operativos críticos del programa Juntos.

- 3.4 **Componente 3. Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales.** El MIDIS busca otorgar prestaciones efectivas y de calidad a los ciudadanos y ciudadanas beneficiarias de sus programas sociales. Para fortalecer la capacidad del ejecutor en la provisión de servicios, esta operación busca contribuir a mejorar la calidad de la atención de los servicios de cuidado diurno. Como insumo a este proceso, se plantea una asistencia técnica en el diseño e implementación de la evaluación del impacto de los esfuerzos por mejorar la calidad de dichos centros, sobre el desarrollo de los niños que asisten a ellos.
- 3.5 **Componente 4. Apoyo al mejoramiento de gestión de programas sociales.** El MIDIS define la articulación de las etapas del ciclo de gestión articulando las etapas del ciclo de la gestión pública en torno a resultados prioritarios de inclusión social. Se apoyará el desarrollo de la estrategia de egreso del programa Juntos que comprende la definición de los criterios de permanencia y reingreso de usuarios. Se contribuirá también a la creación de capacidades financieras y al mejoramiento de acceso a servicios financieros de la población en proceso de inclusión, y se apoyará la redefinición del proceso de gestión local. Adicionalmente, a través de la generación de nuevos manuales de operación, se apoyará la reorganización de los programas sociales del MIDIS. Finalmente, se consolidarán los procesos de articulación territorial a escala regional y local, en torno a resultados prioritarios de la política social.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación de impacto.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 El organismo ejecutor del programa será el MEF, a través de la Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales quien coordinará con el MIDIS la implementación de las reformas previstas, impulsará las acciones para el logro de los objetivos y entregará los informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de política del programa.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 6.1 El cronograma y la Ruta Crítica de preparación de la operación están detallados en el Anexo V del documento. Se espera distribuir el Borrador de Propuesta de Préstamo a OPC el 17 de enero de 2013. La aprobación por el Directorio del Banco está prevista para el 27 de febrero de 2013. Se están desarrollando estudios y análisis por un monto de US\$140.000, a ser financiados por cooperaciones técnicas no reembolsables (PE-T1254, PE-T1271 y PE-T1229). Adicionalmente, se requerirán recursos de fondos administrativos para la realización de misiones y contratación de consultores por un monto de US\$38.072.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	[Not Set]
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Merino Juarez, Maria Fernanda (MMERINO@iadb.org)
	Project Title	Program to support management of results for social inclusion I
	Project Number	PE-L1129
	Safeguard Screening Assessor(s)	Merino Juarez, Maria Fernanda (MMERINO@iadb.org)
	Assessment Date	2012-09-24
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Does this project offer opportunities for indigenous peoples through its project components?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
		Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-270
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.		(B.03)	

		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Merino Juarez, Maria Fernanda (MMERINO@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2012-09-24

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

A. Medio Ambiente

1. Impacto ambiental potencial del programa

No se ha identificado un impacto ambiental negativo. El programa no financiará inversiones físicas por lo que no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente.

Análisis del marco legal y plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental del programa

De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas no se requiere una clasificación de impacto.

B. Aspectos sociales

1. Condiciones sociales

El rápido crecimiento económico de Perú en la última década, se tradujo en una reducción de la pobreza y de la desigualdad. La incidencia de la pobreza total, de acuerdo con el INEI, se redujeron 27,9 puntos porcentuales, de 58,7% en 2004 a 30,8% en 2010. La reducción de la pobreza fue de una cuarta parte en las zonas rurales, donde la tasa de pobreza se redujo de 83,4% en 2004 a 61,0% en 2010. En las zonas urbanas la pobreza total se redujo a menos de la mitad, de 48,2% a 20,0%. Por su parte, la pobreza extrema pasó de 16,4% a 7,6% (de 41,6% a 23,8% en zonas rurales y de 5,7% a 1,9% en zonas urbanas). Asimismo, el coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos, disminuyó de 0,506 en 2003 a 0,47 en 2009¹. Pese a estos avances, Perú muestra altos niveles de pobreza y desigualdad en relación con otros países con similar nivel de PIB per cápita, y una elasticidad de la pobreza respecto al PIB más baja que el promedio regional.

2. Impacto social potencial del programa

Por las características del programa, se anticipa que éste no producirá efectos sociales negativos. La operación pretende apoyar la consolidación del MIDIS para promover la gestión por resultados para la inclusión social. Se busca con ello mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales en Perú. En la primera operación, el MIDIS consolidará su capacidad de diseño y definición en políticas y estrategias de evaluación de mejora de calidad en la prestación de servicios, y de gestión de los programas sociales. En la segunda operación, el MIDIS avanzará en la ejecución e implementación de dichas capacidades, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en Perú.

Los componentes del programa se describen a continuación:

Componente 1. Marco macroeconómico. El objetivo es que el entorno macroeconómico del prestatario sea consistente con los objetivos del programa y la carta de política sectorial.

¹ Las cifras de pobreza son de la Serie Actualizada publicada en Marzo de 2012 por el INEI; las cifras de desigualdad son de las Estadísticas Sociales y Económicas de CEPAL, consultadas en <http://www.inei.gob.pe/BiblioINEIPub/BancoPub/est/Lib1001/index.html>.

Componente 2. Apoyo a la evaluación de programas sociales. En términos de evaluación, se apoyará la evaluación de impacto del nuevo programa de desarrollo infantil temprano Cuna Más, para generar evidencia sobre la costo-efectividad de utilizar personal comunitario o personal profesional en el modelo de atención, mediante visitas domiciliarias. También se apoyará la consolidación de las actividades de evaluación de los procesos operativos críticos del Programa Juntos. Esto fortalecerá la capacidad del MIDIS para diseñar e implementar evaluaciones.

Componente 3. Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales. En el ámbito de calidad en la provisión de servicios, la operación busca contribuir con el esfuerzo del MIDIS de mejorar la calidad de la atención de los servicios de cuidado diurno. Como insumo a este proceso, se plantea una asistencia técnica en el diseño e implementación de la evaluación del impacto de los esfuerzos por mejorar la calidad de dichos centros, sobre el desarrollo de los niños que asisten a ellos. Esto permitirá al MIDIS fortalecer su capacidad de ejecutor de políticas de inclusión social con calidad.

Componente 4. Apoyo al mejoramiento de gestión de programas sociales. Se apoyará el desarrollo de la estrategia de egreso del programa Juntos que comprende la definición de los criterios de permanencia y reingreso de usuarios. Se contribuirá también a la creación de capacidades financieras y al mejoramiento de acceso a servicios financieros de la población en proceso de inclusión, y se apoyará la redefinición del proceso de gestión local. Adicionalmente, a través de la generación de nuevos manuales de operación, se apoyará la reorganización de los programas sociales del MIDIS. Finalmente, se consolidarán los procesos de articulación territorial a escala regional y local en torno a resultados prioritarios de la política social.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces archivos técnicos
Documentos utilizados en la preparación del programa	1. Desarrollo de la agenda de estudios y evaluaciones de Juntos.	15 enero 2013	
	2. Desarrollo de plan de implementación del nuevo Manual Operativo de Juntos.	15 diciembre 2013	
	3. Desarrollo del diseño metodológico de evaluación de componente de cuidado diurno de Cuna Más.	15 enero 2013	
	4. Sistematización de lecciones operativas del piloto de Cuna Más Modalidad. Acompañamiento Familiar en zonas rurales.	15 marzo 2013	
	5. Diseño de estrategia de mejora continua de la calidad de los centros de cuidado diurno.	15 enero 2013	
	6. Insumos para la preparación de la evaluación de componente de cuidado diurno de Cuna Más.	15 febrero 2013	
	7. Desarrollo de estrategia de egresos de Juntos y plan de implementación.	15 enero 2013	
	8. Desarrollo de estrategia de inclusión financiera y plan de implementación.	15 diciembre 2013	
	9. Desarrollo de estándares y criterios de educación financiera.	15 enero 2013	
	10. Desarrollo de manuales de operación de cuatro programas sociales.	15 diciembre 2013	