

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PERÚ

PROGRAMA DE GESTIÓN DE RESULTADOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL II

(PE-L1154)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Frederico Guanais (SPH/CPE), Jefe de Equipo; Pablo Ibararán (SCL/SPH); Carolina González (SCL/SPH); Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Maria Caridad Araujo (SCL/SPH); Luis Tejerina (SPH/CHO); Omar Zambrano (CAN/CPE); Fernando Glasman (FMP/CPE); Javier Jiménez (LEG/SGO); Jorge Saldaña (CAN/CPE); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Antecedentes, problemas y justificación	2
B.	Objetivos, componentes y costo	11
C.	Indicadores claves de resultados.....	14
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	15
A.	Instrumentos de financiamiento, monto y moneda.....	15
B.	Riesgos Ambientales y Sociales	15
C.	Otros Riesgos.....	15
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	16
A.	Resumen de arreglos de implementación	16
B.	Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	16
IV.	CARTA DE POLÍTICAS	16

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Carta de Políticas http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39518999
2.	Medios de Verificación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39387991
3.	Matriz de Resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39388003
OPCIONALES	
1.	Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39388007
2.	Arreglos para Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39388005
3.	Matriz Comparativa http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39388325
4.	Formulario de Análisis de Salvaguardias y Filtro de Política de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39400286
5.	Referencias Bibliográficas http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39400158
6.	Documento Estrategia Nacional Incluir para Crecer http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39403508
7.	Documento Fondo Estimulo al Desempeño y Desempeño de los Resultados Sociales http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39403540

ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DDO	Opción de Retiro Diferido, por sus siglas en inglés
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
DGETP	Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público
EBP	Estrategia del Banco con el País
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GdP	Gobierno del Perú
GpR	Gestión por Resultados
IAMC	<i>Independent Assessment of Macroeconomic Conditions</i>
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a Reforma de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PNCM	Programa Nacional Cuna Más
SAF	Servicio de Acompañamiento a Familias
SCD	Servicio de Cuidado Diurno
SPNF	Sector Público No Financiero

RESUMEN DEL PROYECTO

PERÚ

PROGRAMA DE GESTIÓN DE RESULTADOS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL II (PE-L1154)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República del Perú Organismo ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP)			Facilidad de Financiamiento Flexible/PR^a	
			Plazo de amortización:	10 años
			Período de retiro^b:	3 años
			VPP (en años):	8,25 máx.
			Comisión inicial:	50 pbs
			Comisión de inmovilización de fondos:	25 pbs ^c
Comisión de renovación:	50 pbs ^c			
Fuente	Monto US\$ millones	%	Período de gracia:	6,5 años
BID (CO) Programa de Reasignación (PR)^d	300,0	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^c
Local	0	0	Tasa de interés:	Basada en Libor
Total	300,0	0	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos
Esquema del proyecto				
Objetivo del proyecto y descripción:				
Esta operación es la segunda y última de una serie de dos operaciones, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). El objetivo de esta serie programática es apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país.				
Condiciones contractuales especiales:				
El desembolso de los recursos del préstamo está sujeto al cumplimiento de las medidas de reformas de política, las cuales se describen en los componentes del programa (Sección B, ¶ 1.35 a ¶ 1.44 y Anexo II), y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Proyecto califica como:				
	SEQ <input checked="" type="checkbox"/>	PTI <input type="checkbox"/>	Sector <input type="checkbox"/>	Geográfica <input type="checkbox"/>
	% de beneficiarios <input type="checkbox"/>			

^a El financiamiento del presente préstamo se beneficiará de las opciones ofrecidas por la FFF en materia de conversiones de moneda y tasa de interés, y no para propósitos de flexibilidad para cambiar el cronograma de amortización en USD o en cualquier otra moneda. El cronograma de amortización aplicable a este préstamo será el de cuotas consecutivas, semianuales y, en lo posible iguales.

^b Esta operación de préstamo ha sido estructurada como un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política con Opción de Retiro Diferido (GN-2667-2, sección VI.C establece un período original de retiro hasta por tres años, a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de préstamo, con la opción de una sola renovación por tres años adicionales).

^c La comisión de inmovilización de recursos, la comisión de renovación y la comisión de inspección y vigilancia podrán ser revisadas por el Directorio Ejecutivo como parte de la revisión periódica de los cargos financieros del Banco. El período de gracia y estas comisiones, se cuentan a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo.

^d El financiamiento del préstamo provendrá de los recursos del Capital Ordinario pagados anticipadamente por el Prestatario y reasignados a la presente operación de acuerdo con los criterios establecidos en la Propuesta para el Establecimiento de un Programa de Reasignación (documento FN-672-1).

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

- 1.1 Esta es la segunda y última operación de una serie de dos operaciones, bajo modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), para apoyar a la consolidación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y a la implementación de la gestión por resultados en la política social, cuya primera operación y lineamientos generales del Programa fueron aprobados por el Directorio Ejecutivo el 24 de julio de 2013 (PR-4026-2). En la primera operación, el programa apoyó el fortalecimiento de la capacidad de diseño y definición de políticas, de estrategias de evaluación, de mejora de la calidad en la prestación de servicios, y de gestión de los programas sociales del MIDIS. En esta segunda y última operación de la serie programática, el programa apoyará al MIDIS con el fin de que avance en la ejecución e implementación de dichas capacidades, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo e inclusión social del país.

1. Situación macroeconómica y de pobreza

- 1.2 Entre 2009 y 2013, Perú fue una de las economías más dinámicas de América Latina, logrando una tasa de crecimiento promedio superior al 6,0%. Este fue uno de los pocos países que no cayó en recesión durante la crisis financiera internacional de 2009¹.
- 1.3 En 2014, sin embargo, se observó una desaceleración del crecimiento económico hasta una tasa de alrededor del 3,0% como consecuencia, fundamentalmente, del debilitamiento de las condiciones económicas externas. Dentro de los factores que afectaron la economía peruana, se encontraron los mayores grados de volatilidad en los flujos de capital internacional, producto de la normalización de la política monetaria en Estados Unidos, y la desaceleración más pronunciada del crecimiento global, en particular, el relativo enfriamiento de la economía China. Ambos factores impactaron directamente las cuentas externas peruanas, principalmente debido a una caída en las exportaciones mineras, afectando a su vez los niveles de inversión privada del sector.
- 1.4 A pesar de la desaceleración de la tasa de crecimiento en el 2014, las autoridades no han modificado de manera sustancial las proyecciones de crecimiento para 2015 y 2016, con lo cual se esperan tasas de crecimiento en el rango del 5,0% al 6,0%, de acuerdo con las cifras oficiales. Perú ha logrado consolidar un marco de política fiscal y monetaria que ha alcanzado altos niveles de estabilidad. La política fiscal ha logrado evitar sendas de gasto insostenible, y ha limitado el grado de prociclicidad del gasto público. Por su parte, el esquema de metas de inflación y la independencia del Banco Central en la conducción de la política monetaria, ha conferido estabilidad de precios, con tasas inflacionarias que convergieron a la inflación internacional y con expectativas de inflación ancladas en el mediano plazo. En este contexto, las condiciones financieras externas permanecen estables para el Perú, con un riesgo país entre los más bajos de la región que cuenta con grado de inversión de las principales agencias clasificadoras de riesgos². El último acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) culminó en enero de 2009. Desde entonces, Perú

¹ Datos suministrados por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

² DBRS, Fitch, Standard & Poor's (S&P) y Moody's.

permanece bajo monitoreo macroeconómico periódico en el marco de las consultas del Artículo IV.

- 1.5 En este ambiente de sólidos fundamentos en el manejo de la política económica, las perspectivas del sector externo continúan siendo sólidas para el 2015 y el 2016, cuando se anticipan moderados déficits de cuenta corriente, plenamente financiado con flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Por su parte, las perspectivas fiscales indican que el resultado del Sector Público No Financiero (SPNF), tenderá a ser ligeramente deficitario, imprimiéndole a la política fiscal un sesgo ligeramente contracíclico en soporte de la reactivación económica. Para el futuro próximo, el programa fiscal del Gobierno del Perú (GdP) prevé moderadas necesidades de financiamiento. Para 2015, se esperan amortizaciones de deuda en el orden de 1,0 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), que junto al déficit esperado para el año dan lugar a necesidades brutas de financiamiento del SPNF, equivalentes a aproximadamente 1,4 puntos del PIB (unos US\$3.000 millones). El monto restante de la serie programática (US\$300 millones) equivaldría a aproximadamente 10% de las necesidades de financiamiento del año 2015. Para 2016-2017, en el Marco Macroeconómico Multianual, el GdP anticipa un leve deterioro de los resultados fiscales del SPNF. Esto, aunando a una concentración de los repagos de la deuda (11% de las amortizaciones de la deuda total están previstas para el periodo en 2016-17 y 21% para el periodo 2016-2019) podría implicar mayores necesidades de financiación a futuro. El uso de un instrumento como Opción de Retiro Diferido (DDO, por sus siglas en inglés) es consistente con esta contingencia.
- 1.6 Con respecto al panorama social, en el 2013, la pobreza disminuyó en 1,9 puntos con respecto a 2012, de 25,8% a 23,9%. El componente de pobreza extrema se redujo a 4,7% (equivalente a 1,4 millón de personas) menor en 1,3 puntos porcentuales respecto al año 2012³. El reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) destaca que se presentaron mayores ingresos y gastos de los segmentos de la población más pobre, lo cual habría sido consecuencia de mayores ingresos laborales y del incremento de transferencias públicas. Según los datos más recientes de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG, 2013), la desigualdad medida por el índice Gini bajó, entre 2009 y 2013, de 0,39 a 0,35 (gasto) y de 0,47 a 0,44 (ingreso)⁴.

2. Políticas y Estrategias de Inclusión y Desarrollo Social en el Perú

- 1.7 En los últimos años, la inclusión y el desarrollo social se han venido consolidando en la agenda de políticas del Perú. El MIDIS define la inclusión social como la situación en la cual las personas de todo el territorio ejercen sus derechos, acceden a servicios públicos de calidad y están en capacidad de aprovechar las oportunidades generadas por el crecimiento económico. La creación del MIDIS en octubre del 2011 ha permitido que se coordinen y se conduzcan acciones focalizadas del Estado, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. Al inicio de la presente serie programática, el MIDIS estaba recién constituido, con el propósito de introducir un enfoque basado en resultados, medir su desempeño, rendir cuentas, alcanzar efectividad en la reducción de la pobreza, así como implementar un enfoque territorial. Al cierre de la serie, el GdP logró priorizar la política de inclusión social en la política pública del país

³ Datos suministrados por el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.

⁴ El índice de Gini toma valores entre 0 (igualdad absoluta) y 1 (desigualdad absoluta). Ver INEI (2014).

por medio de la instrumentalización de nuevos enfoques, de la medición para mejorar la toma de decisiones y de la gestión de los programas sociales⁵. La consolidación del MIDIS como rector de la política de desarrollo e inclusión social, promueve la formulación de políticas sociales basadas en evidencia, enfatiza la focalización de las intervenciones, articula procesos interinstitucionales, y evalúa los resultados obtenidos de manera sistemática como parte de un proceso de mejora en la gestión por resultados. Sin embargo, a pesar de esta consolidación aún quedan desafíos por superar, tales como continuar con la aplicación de las recomendaciones y hallazgos de las evaluaciones a los programas, especialmente después de cambios de administración, y continuar con el proceso de expansión de los programas hasta alcanzar sus metas de cobertura, garantizando la calidad de los mismos.

- 1.8 En el año 2013, a través del apoyo brindado mediante la primera operación de esta serie programática (2963/OC-PE) y con el cumplimiento de las condiciones propuestas en la misma, se diseñó y aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" que guía las acciones del Estado peruano en materia de desarrollo social hasta el año 2016⁶. La Estrategia ha definido 5 ejes estratégicos con un enfoque de ciclo de vida: (i) nutrición infantil; (ii) desarrollo infantil temprano; (iii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; (iv) inclusión económica; y (v) protección del adulto mayor. Los elementos que orientan la estrategia son: (a) partir del hogar como unidad de diseño, análisis y atención de la política social; (b) activar iniciativas y procesos de inclusión social bajo un enfoque de gestión por resultados; (c) articular las etapas del ciclo de gestión pública en torno a resultados prioritarios de inclusión social; (d) integrar herramientas de gestión que faciliten la articulación basada en competencias; y (e) promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con iniciativas en el territorio. Asimismo, el modelo operativo de la estrategia interviene en tres horizontes temporales complementarios, en el corto plazo 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 las generaciones más jóvenes, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil y la promoción del desarrollo infantil temprano.
- 1.9 La presente operación se concentra en medidas de política que apoyan la ruta de implementación de la Estrategia "Incluir para Crecer", marcada por dos aspectos relevantes: la orientación hacia resultados y la gestión con los territorios. La gestión por resultados (GpR) es un aspecto innovador dentro de la estrategia porque permite armonizar la lógica de las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales con los Programas Presupuestales Estratégicos que promueve el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). De esta forma se han definido metas claves en donde persisten brechas severas entre poblaciones y regiones, tales como la reducción de la pobreza, la pobreza extrema, la desnutrición crónica en niños menores de cinco años, así como el aumento en el acceso a un paquete integrado de servicios (agua, desagüe, electricidad y telefonía) y la asistencia escolar. Los territorios, a través de los gobiernos locales, se han involucrado con el compromiso de contribuir en el cierre de estas brechas.

⁵ Ver Trivelli y Vargas (2014).

⁶ Ver [Estrategia Nacional Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.](#)

3. Avances y retos de la Estrategia de Desarrollo e Inclusión Social

- 1.10 Cada uno de los cinco ejes de la Estrategia “Incluir para Crecer” está acompañado de intervenciones basadas en evidencias y cuenta con metas y objetivos claramente definidos. Algunos de estos programas nacieron antes de la creación del MIDIS –como el programa de transferencias monetarias condicionadas, y otros programas son nuevos.
- 1.11 Con el apoyo de la primera operación de esta serie programática (PE-L1129), aprobada el 24 de julio de 2013, se lograron importantes avances en materia de evaluación, calidad y gestión de varios de los programas sociales del MIDIS. La primera fase orientó los esfuerzos hacia el fortalecimiento del MIDIS como ente rector de la política de desarrollo social, así como al desarrollo e implementación de las herramientas para fortalecer su capacidad en materia de evaluación, de avanzar en el aseguramiento de la calidad de los servicios prestados, y de mejorar la gestión y focalización de estos. Adicionalmente, la primera operación apoyó un componente de la estrategia dirigido a garantizar el acceso a los servicios financieros por parte de la población más vulnerable y a crear capacidades para la toma de decisiones sobre su uso. Si bien los programas sociales que sustentan a los cinco ejes de la estrategia reportan avances importantes, aún hay desafíos que superar, en especial aquellos asociados a la calidad y la gestión en los servicios sociales, tal como se detalla a continuación.
- 1.12 El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, Juntos, inició en abril de 2005 como un programa de transferencias monetarias condicionadas, enmarcado dentro de la política social y de lucha contra la pobreza del GdP; hoy es de uno de los pilares de la estrategia de prestación de servicios focalizados del MIDIS. El programa Juntos busca reducir la pobreza y pobreza extrema mediante la transferencia de dinero, condicionada al cumplimiento de compromisos de corresponsabilidades de salud y educación, por parte de los hogares beneficiarios. En el largo plazo, el programa busca interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza al promover la acumulación de capital humano de los niños. Juntos se basa en la evidencia de impactos positivos de programas de transferencias monetarias condicionadas en el Perú y en el mundo⁷.
- 1.13 Desde su creación hasta la fecha, Juntos ha sufrido varios cambios en su proceso de consolidación. Se ha logrado ampliar la cobertura del programa a 833.836 hogares, un 69% más que la cobertura alcanzada en 2011; hoy se benefician 1.144 distritos, es decir un 61% más que en el 2011. De igual forma, se ha logrado avanzar con el marco regulatorio para mejorar el funcionamiento del programa, tanto a nivel central como a nivel regional. Hoy cuenta con un reglamento operativo claro y estratégico, y un mayor involucramiento del gobierno regional en la vigilancia, promoción y difusión del cumplimiento de corresponsabilidades.
- 1.14 La presente serie programática refleja la continuidad del apoyo técnico y estratégico que el Banco ha dado al MIDIS desde su creación en 2011, en relación con la evaluación y reorganización de los programas sociales bajo su adscripción, con el fin de que éstos sean eficientes y con altos estándares de calidad. El proceso de evaluación continua de los programas ha derivado en recomendaciones para mejorar el diseño de estos, como fue el caso del programa Juntos. En la primera operación de la serie programática, se contribuyó

⁷ Ver Fizbein y Schady (2009); Perova y Vakis (2009).

a desarrollar el piloto para egresos del programa Juntos, cuyos resultados informarán el diseño de una estrategia de egreso que pueda llevarse a escala de forma exitosa, y se realizaron diagnósticos que detectaron la necesidad de una mejor articulación y el enfoque territorial del programa.

- 1.15 Si bien los avances en el programa Juntos han sido considerables (ver ¶1.13) aún hay varios desafíos por superar. Algunos de ellos son alcanzar las metas de cobertura estimada, 798.598 usuarios al 2016; implementar a escala las acciones de vinculación de egresos de Juntos con la oferta de programas del Estado en materia productiva y de formación; definir los criterios para facilitar la readmisión de beneficiarios a Juntos en caso de que sea necesario, protegiendo así el capital humano de los menores de edad de dichos hogares; y avanzar de manera más efectiva⁸ con la bancarización y capacitación en temas de educación financiera de las usuarias del programa. En la presente operación de la serie programática, se propone apoyar la actualización de directivas del programa Juntos y las etapas clave de su ciclo operativo, atendiendo a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas⁹, y mejorar los mecanismos y procesos de soporte a los egresos del programa.
- 1.16 **Inclusión económica y financiera.** En el marco de la inclusión financiera, y de manera consistente con su orientación de reducir la inequidad de género, Juntos ha dotado de cuentas de ahorro a todas las usuarias del programa y ha proporcionado tarjetas de débito a 412.000 de ellas. Asimismo, se han iniciado pilotos de promoción al ahorro y alfabetización financiera, y se capacitó a 60.000 usuarias hasta fines del 2014. Estas acciones se basan en la evidencia de que relajar restricciones financieras puede generar los siguientes efectos positivos: (i) estimular el crecimiento de la economía y la disminución de la desigualdad de ingresos¹⁰; y (ii) aumentar el bienestar de hogares pobres al promocionar el ahorro, lo que disminuye la vulnerabilidad ante eventos adversos (por ej: gastos de emergencia en salud) y en el mediano plazo posibilita mayores inversiones productivas¹¹.
- 1.17 Asimismo, como parte de la primera operación de la serie programática, el MIDIS aprobó los “Lineamientos para el Diseño de Políticas y Ejecución de Intervenciones en Materia de Inclusión Financiera, Dirigidas a la Población en Proceso de Inclusión” que guían a los programas sociales hacia la mayor inclusión financiera de sus beneficiarios. También se diseñaron pilotos de inclusión financiera con base en los cuales se espera mejorar la estrategia del MIDIS. En la presente operación, se espera apoyar las políticas y lineamientos técnicos para implementación a escala de las experiencias probados en dichos pilotos que incluya las pautas para la implementación en los programas sociales referidos a la promoción, acceso, uso de los servicios financieros y educación financiera.

⁸ Por ejemplo a través de fortalecimiento de la alfabetización financiera ya que en un estudio se mostró que solo el 23% de las beneficiarias saben que tienen una cuenta en el Banco de la Nación.

⁹ Fueron propuestas en la primera operación de la serie programática: (i) evaluación del proceso de verificación de corresponsabilidades; (ii) evaluación de los procesos, procedimientos y el sistema de información de soporte para las transferencias monetarias; y (iii) evaluación de la oferta de servicios de salud y educación en los ámbitos de Juntos.

¹⁰ Dabla-Norris et al (2015).

¹¹ En Malawi un estudio encontró que compromisos de montos a ser ahorrados, incrementan la capacidad de compra de insumos agrícolas. En Kenia, mecanismos de ahorro que promueven reservas financieras destinadas a gastos de salud, hacen que los hogares sean menos vulnerables a gastos catastróficos por emergencias de salud. Ver Roodman (2012).

- 1.18 El Programa Nacional Cuna Más (PNCM), creado en marzo de 2012, es el encargado de operar los servicios de Desarrollo Infantil Temprano en dos modalidades, dirigidos a los niños menores de 3 años en zonas de pobreza y pobreza extrema, con el fin de superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional¹².
- 1.19 La primera modalidad, el Servicio de Cuidado Diurno (SCD) absorbió las funciones del Programa Nacional Wawa Wasi, antes operado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Este programa se concentra en zonas urbano-marginales y ofrece servicios de cuidado a niños de 6-36 meses de edad. El SCD busca atender las necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades de los niños, y a la fecha atiende a cerca de 50.000 niños. Como parte del Componente 3 (Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales) de la primera operación de la serie programática, el PNCM se ha concentrado en mejorar la calidad del SCD a través de diferentes acciones; la migración de la atención en hogares familiares hacia centros comunitarios y la implementación de lineamientos de mejora de la calidad del servicio, que incluyen la reducción de los coeficientes de atención (número de niños a cargo de un adulto) y la reorganización de los niños en grupos por edad¹³.
- 1.20 La segunda modalidad del PNCM es el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) que busca desarrollar y fortalecer los conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las madres y/o cuidadoras de niños menores de 36 meses de edad¹⁴. Éste se concentra en zonas rurales de los 600 distritos más pobres del Perú. El SAF entrega este servicio a través de visitas domiciliarias semanales, llevadas a cabo por facilitadoras de la comunidad, entrenadas, remuneradas y supervisadas por el PNCM, quienes trabajan con la madre y el niño en un conjunto de actividades de juego y aprendizaje. El SAF se focaliza en distritos que cumplen con los siguientes criterios de focalización: (i) una tasa de pobreza mayor o igual a 50%; (ii) estar en el ámbito de atención del programa Juntos; y (iii) una tasa de desnutrición crónica mayor o igual a 30% y en donde más del 50% de la población reside en un centro poblado rural. El SAF se creó en 2012 y hasta 2014 había alcanzado una cobertura de más de 51.810 niños. Como parte del Componente 3 (Apoyo al mejoramiento de la calidad de los programas sociales) de la primera operación de crédito, el Banco apoyó el desarrollo del contenido y material que emplea el SAF.
- 1.21 Dentro de las actividades de la primera operación del Préstamo Programático de Apoyo a Reforma de Política (PBP) y a través de un trabajo coordinado entre el MEF, el MIDIS y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se ha avanzado en el diseño e implementación de dos evaluaciones de impacto experimentales, para cada una de las dos modalidades de servicio del PNCM. Se programa arrancar la línea de seguimiento para la evaluación del SAF en mayo de 2015 y del SCD en el último trimestre de 2015. Estas dos evaluaciones son piezas claves del proceso de formulación de políticas basadas en evidencia a cargo del MIDIS y permitirán tomar decisiones estratégicas para la expansión y fortalecimiento de los servicios del PNCM en el mediano plazo. La evaluación de SAF

¹² En el Perú, las brechas socioeconómicas y entre áreas urbanas y rurales medidas a través del desarrollo del vocabulario son amplias, como lo documentan Schady et al (2015).

¹³ La literatura identifica el coeficiente de atención, o la tasa de niños por adulto en un centro de cuidado infantil, como una de variable estructural de calidad importante. Ver Vandell y Wolfe (2000); López Boo et al (2015).

¹⁴ Uno de los modelos de visitas domiciliarias que inspiró la creación del SAF es el modelo jamaiquino que ha sido ampliamente evaluado. Ver Walker et al (2000); Walker et al (2005); Walker et al (2011).

constituye además el primer esfuerzo a nivel internacional de evaluar de forma rigurosa un programa de visitas domiciliarias implementado a escala.

- 1.22 A pesar de los avances que ha logrado el PNCM en la consolidación de la calidad del SCD y en la ampliación del acceso al SAF, persisten importantes desafíos¹⁵. Primero, ampliar la cobertura de SAF en plazos cortos ha dificultado un proceso sistemático de consolidación de la calidad del PNCM. Segundo, la contratación de personal profesional en los centros comunitarios del SCD ha encontrado serias limitaciones de oferta por la escasa disponibilidad de personal calificado, interesado en aplicar a las convocatorias realizadas por el programa. Tercero, hay espacio para fortalecer la inversión en el personal que se encarga de la atención de los niños en las dos modalidades del PNCM, a través de procesos de formación continua y desarrollo profesional, y esquemas salariales e incentivos económicos competitivos que reduzcan la rotación de personal. Cuarto, la gestión del PNCM, que descansa sobre estructuras comunitarias, tiene mucho espacio para mejorar su eficiencia y eficacia, y requiere de herramientas de gestión a nivel central y territorial que le permitan dar un seguimiento continuo a sus servicios y monitorear la calidad de éstos. Quinto, la sostenibilidad del PNCM depende de los resultados de las evaluaciones de impacto, ya que la norma de creación del PNCM especifica que según los resultados de éstas se propondrá su formalización como política pública, en caso de ser una intervención efectiva¹⁶. En el marco de la presente operación de la serie programática, se apoyará: (i) la continuación de la implementación de las evaluaciones de impacto del SAF y del SCD; (ii) el fortalecimiento de la calidad del SCD; y (iii) el desarrollo de un diagnóstico y una estrategia de fortalecimiento y metodología de formación de los equipos técnicos de SCD.
- 1.23 **Programa Nacional de Alimentación Escolar, Qali Warma.** Este programa tiene como objetivo brindar alimentación de calidad a niños y niñas en los niveles inicial y primario de las instituciones educativas públicas en el Perú, contribuyendo así a mejorar la asistencia y permanencia escolar, así como las prácticas alimentarias. El Qali Warma también se basa en la evidencia de impactos positivos de nutrición adecuada en niños en edad escolar en el desarrollo cognitivo¹⁷. El programa integra la participación de varios actores, tales como los comités de compra y comités de alimentación escolar¹⁸ que son parte del modelo de cogestión del programa, así como actores de la sociedad civil, y del sector público y privado que de forma articulada buscan proveer un servicio de calidad.
- 1.24 Qali Warma tiene dos componentes, el primero es el alimentario que se refiere expresamente a la entrega de alimentos con calidad, y el segundo es el educativo que contribuye a mejorar las prácticas y conocimiento sobre la manipulación de los alimentos, su preparación, así como los buenos hábitos alimenticios. Actualmente, el este programa atiende a 3,1 millones de niños usuarios, en aproximadamente 47.803 instituciones educativas a nivel nacional¹⁹.

¹⁵ Ver Young Lives (2012) y Memoria Anual 2013 PNCM. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

¹⁶ Decreto Supremo No. 003-2012, MIDIS.

¹⁷ Rausch (2013) y Taras (2005).

¹⁸ El Comité de Compra, integrado por representantes del sector público y de los padres de familia, adquiere los alimentos. El Comité de Alimentación Escolar, conformado por representantes de la comunidad educativa, directores, docentes, padres y madres de familia, vigila la calidad de los insumos y entrega los alimentos.

¹⁹ Datos suministrados por el MIDIS. http://www.qw.gob.pe/?page_id=74.

- 1.25 El apoyo al programa Qali Warma, creado en 2012, no estaba contemplado al inicio de la presente serie programática, y fue incluido por su rol central en la política de inclusión social en el Perú,²⁰ por su alineación con los objetivos de la serie y por la necesidad de superar desafíos asociados a la calidad y cobertura de los servicios²¹. En especial, se destacan retos tales como la oportunidad y calidad de los alimentos, el mejoramiento de los procedimientos de compra, la disponibilidad de infraestructura de preparación y manejo de alimentos que cumpla con los requisitos sanitarios en las instituciones educativas, y la cobertura en las comunidades nativas en la región amazónica. En el marco de la presente operación de la serie programática, se propone apoyar la mejora de las condiciones para la provisión del servicio del programa con calidad, la expansión de la cobertura en la región amazónica y la actualización de sus instrumentos de gestión y procesos operativos, así como la aprobación de protocolos para la supervisión y seguimiento del programa.
- 1.26 **Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) y logro de resultados sociales.** El FED es un mecanismo de financiamiento de la Estrategia “Incluir para Crecer” (ver ¶1.7 a ¶1.9), y es resultado del compromiso nacional para promover el DIT, por medio del cual los sectores de desarrollo, vivienda, educación, salud y mujer, y poblaciones vulnerables, en acuerdo con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (REMURPE) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), se comprometieron a reducir la desnutrición crónica infantil a 10%, reducir la anemia a 20%, incrementar la educación inicial a 85% y el acceso a agua y saneamiento a 85%, al nivel nacional en 2016²².
- 1.27 La primera operación de la presente serie programática en 2013 apoyó la preparación de la Estrategia “Incluir para Crecer” en las áreas prioritarias de desarrollo infantil temprano e Inclusión Económica. La presente operación busca apoyar medidas de política para la creación de mecanismos innovadores de financiamiento para la implementación de la Estrategia y de articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En ese marco, el FED representa una innovación en la articulación intersectorial a nivel territorial orientada por resultados, y ha establecido un esquema de pago por resultados que busca que las regiones priorizadas establezcan compromisos de gestión para mejorar la provisión y cobertura de los servicios, a través de incentivos monetarios²³. En este sentido, con cada región se establece el monto del convenio, el cual se distribuye en 70% como tramo fijo y 30% como tramo variable condicionado al desempeño. Mediante convenios de asignación por desempeño suscritos entre el MIDIS, el MEF y los gobiernos

²⁰ Qali Warma es programa con el mayor presupuesto anual del MIDIS, correspondiente a 36% de total y con mayor número de beneficiarios, 3,1 millones de niños.

²¹ En los últimos años, se reportaron casos de intoxicación alimentaria en niños beneficiarios del programa. Para un análisis de los desafíos asociados a calidad y cobertura e Qali Warma, ver Bregaglio et al (2013). Ver también las recomendaciones de la comisión multisectorial, Resolución Suprema 280-2013-PCM para el Qali Warma.

²² El FED organiza sus metas por paquetes: (i) antes del parto: cuatro exámenes en el primer trimestre de embarazo, atenciones prenatales y la suplementación de hierro y ácido fólico; (ii) 0-24 meses: niños con su documento de identidad, controles de desarrollo completos, vacunación, suplementación nutricional y acompañamiento familiar; (iii) 3-5 años: acceso a educación inicial; y (iv) entorno: acceso de los niños a agua clorada. Ver <http://goo.gl/EwTDC5>.

²³ Hay amplia evidencia del financiamiento por resultados como una innovación para mejorar la utilización, calidad y eficiencia de servicios, especialmente en salud. Ver: Witter et al (2012); Honda (2012); Eichler y Levine (2009).

regionales, se establecen compromisos de gestión y metas de cobertura para la entrega de los servicios prestados a niños y niñas entre 0 y 5 años de edad.

- 1.28 El cumplimiento de las metas acordadas entre el fondo y los gobiernos regionales requiere acompañamiento, supervisión y monitoreo constante. En el marco de la presente operación, se proponen medidas de política que apoyen la implementación a escala del fondo y el fortalecimiento de las capacidades del MIDIS para el monitoreo y seguimiento de los proyectos. A la fecha, el FED ya cuenta con un manual y reglamento operativo que definen la forma de operar del fondo; y se han priorizado 16 departamentos en el país, los cuales han suscrito convenios de gestión.

4. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas

- 1.29 En 2009 se aprobó el Programa de Reformas de los Sectores Sociales I (2234/OC-PE), el primero de una serie programática de tres operaciones que apoyó la realización de reformas sustanciales a los principales programas sociales y laborales para mejorar su efectividad, eficiencia y focalización. En 2010 y 2012 se aprobaron la segunda y tercera etapa del Programa de Reformas de los Sectores Sociales (2446/OC-PE y 2783/OC-PE), por medio de las cuales se avanzó en las reformas de los programas sociales y se logró consolidar, institucionalizar y racionalizar la política social y laboral del Perú. Estos esfuerzos sentaron los cimientos sobre los cuales se definió el proceso de creación del MIDIS.
- 1.30 Para contribuir a la consolidación de la capacidad de diseño, implementación y evaluación del MIDIS en su rol de rector y ejecutor de la política de inclusión social, el Gobierno solicitó nuevamente el apoyo del Banco. Este apoyo se materializó en 2013, a través de la aprobación de la presente serie programática conformada por los Programas de Gestión de Resultados para la Inclusión Social I y II.
- 1.31 En asociación a las series programáticas, el Banco ha brindado un importante apoyo técnico por intermedio de cooperaciones técnicas reembolsables y no reembolsables. En ese contexto, se destacan: Apoyo al Programa de Reformas de los Sectores Sociales (2374/OC-PE), Apoyo al Diseño y Evaluación de Programa y Estrategia de Desarrollo Infantil (ATN/OC-13251-PE), Apoyo a la Implementación de la Política de Desarrollo e Inclusión (ATN/OC-13526-PE), y Mejoramiento de la gestión, calidad y evaluación de programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (ATN/OC-14451-PE).
- 1.32 Importantes lecciones fueron aprendidas con la ejecución de la primera serie programática (§1.29), la primera operación de la presente serie (§1.30), y la cartera de cooperación técnica (§1.31), las cuales están incorporadas al diseño de esta operación. Primero, la definición de las áreas estratégicas de la operación de forma alineada con las prioridades del GdP facilita el compromiso político para desarrollar la serie programática. Segundo, los equipos de la contraparte valoran positivamente la asistencia brindada por la aprobación oportuna de las cooperaciones técnicas, que apoyan la resolución de temas técnicos que de otra manera podrían poner en riesgo la sostenibilidad de las reformas. Tercero, propiciar la participación activa del MEF en la etapa de preparación de los proyectos facilita la articulación en las decisiones relativas a la asignación de recursos presupuestales para la implementación de las reformas. Cuarto, la expansión de cobertura de los programas sociales debe estar asociada a la garantía de la definición normativa y aplicación de estándares de calidad.

5. Alineación estratégica

- 1.33 La presente operación se enmarca en la actual Estrategia de País con Perú 2012-2016 (GN-2668), en particular, en su primer área priorizada que es la inclusión social. La Estrategia señala la necesidad de focalizar el gasto social y mejorar su efectividad, y de concentrar las inversiones en el desarrollo de capital humano de los más pobres. Las medidas de política de la presente operación apuntan hacia esos aspectos y responden a los indicadores de la Estrategia: “incremento de la cobertura de servicios de desarrollo infantil temprano”; y “aumentar cobertura del programa de transferencias monetarias condicionadas”. Si bien la operación no está incluida en el Documento de Programación de País (GN-2668-1 CPD, según sus siglas en inglés) 2015, forma parte de las acciones prioritarias del Banco con el Perú. Dada su importancia al país, la operación fue priorizada en el marco del Programa de Reasignación del Banco (ver ¶2.1 y 2.2).
- 1.34 El programa contribuirá a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (AB-2764) (GCI-9) de: reducción de pobreza y aumento de la equidad. Asimismo, contribuirá a las metas regionales de desarrollo del marco de resultados del Banco de reducción del índice de pobreza extrema, por medio del apoyo a medidas de política tales como las transferencias condicionadas, la inversión en el capital humano de los niños, y la inclusión económica y financiera. De igual manera, las medidas de política apoyadas en esta operación son consistentes con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y las líneas de acción del Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), en específico con el apoyo a instrumentos redistributivos eficientes que promuevan la acumulación de capital humano, y la provisión de servicios de inclusión social con calidad para la población pobre y vulnerable.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.35 Esta operación es la segunda y última de una serie programática de dos operaciones, bajo la modalidad de Préstamo Programático Apoyo a Reformas de Política (PBP). El objetivo de esta serie programática es apoyar al MIDIS en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en el Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país.
- 1.36 Esta segunda operación de la serie programática mantiene los objetivos y la estructura de los componentes originales que el BID acordó con el GdP al inicio de la serie programática, e introduce algunas nuevas condiciones que refuerzan el programa, como se describe a continuación. Las condiciones propuestas para la segunda operación refuerzan el apoyo brindado al MIDIS en material de evaluación, calidad y gestión de los programas sociales, haciendo de esta forma rectoría más eficiente. Las condiciones y la documentación que acredita su cumplimiento están recogidos en la [Matriz de Políticas](#).
- 1.37 **Componente 1. Estabilidad del marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas.

- 1.38 **Componente 2. Apoyo a la evaluación de programas sociales.** Este componente tiene dos objetivos: (i) generar evidencia empírica sobre la efectividad del PNCM; y (ii) apoyar el proceso de mejora de la gestión de Juntos, como resultado del diseño e implementación de evaluaciones operativas. Desde su constitución en 2011, el MIDIS ha promovido la toma de decisiones basada en evidencia, evaluaciones y revisiones sistemáticas. Para ello, el propio Ministerio requiere contar con evaluaciones rigurosas de sus principales programas, que puedan servir de insumo para los procesos de asignación del presupuesto, expansión, reforma, o cierre de programas, y rendición de cuentas a la población. Con apoyo de la primera fase de serie programática, el MIDIS preparó el diseño metodológico para la recolección de la línea de base de una evaluación de impacto de los dos servicios del PNCM, SAF y SCD y una agenda de evaluaciones operativas del programa Juntos.
- 1.39 Esta segunda operación de la serie programática da continuidad al trabajo realizado en la primera fase a través del cumplimiento las siguientes condiciones: (i) la conclusión del informe y análisis de los datos recolectados en la línea de base de las evaluaciones de impacto de los dos servicios del PNCM, y desarrollo del diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de las evaluaciones de impacto de las dos modalidades de servicios del PNCM; y (ii) el cambio de directivas de operación del programa Juntos en etapas clave del ciclo operativo del programa (afiliación, mantenimiento del padrón de beneficiarios, verificación de corresponsabilidades y pago de transferencias), con base en las recomendaciones de las evaluaciones definidas como parte de la primera operación de esta serie programática. En este componente, se mantuvieron las mismas condiciones previstas al inicio de la serie programática. Se realizaron algunos ajustes a la redacción de las condiciones con el fin de aclarar sus alcances²⁴.
- 1.40 **Componente 3. Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales.** Este componente tiene como objetivo mejorar las condiciones de prestación de servicios, para que el aumento de cobertura de los programas esté acompañado de mejoramiento continuo de la calidad. El MIDIS tiene como mandato otorgar servicios de calidad a las poblaciones focalizadas con base en los criterios de ruralidad, etnicidad, nivel educativo y pobreza y desde la creación del ministerio, sus programas se expandieron rápidamente. En diciembre de 201 la cobertura de los principales programas del MIDIS era: Juntos, 833.836 hogares; Qali Warma, 3.190.735 niños; y PNCM, 109.051 niños. Con el apoyo de la primera operación de la serie, el MIDIS preparó lineamientos y desarrolló planes para mejorar la calidad de los dos servicios del PNCM.
- 1.41 Al momento del diseño de la serie programática, no estaban previstas condiciones relacionadas a la calidad para la segunda etapa. Sin embargo, por la importancia en enfatizar la calidad de los servicios en los programas de DIT (ver ¶1.22) y por la perspectiva de continua expansión del programa PNCM, se introdujeron condiciones de mejoramiento de la calidad de los programas sociales en la presente operación. Se acordó también añadir condiciones relacionadas al programa de alimentación escolar Qali Warma por su alineación con los objetivos de la serie programática, por la importancia del tema de la nutrición para el desarrollo integral de los niños y por los desafíos de calidad de servicios enfrentados por el programa (ver ¶1.25). En esta operación, se esperan cumplir

²⁴ La comparación entre las condiciones acordadas en la propuesta de préstamo de la primera operación de la serie programática y las condiciones acordadas para la segunda operación se encuentra en el enlace [Matriz Comparativa](#).

las siguientes condiciones: (i) fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos de los centros de Cuidado Diurno del PNCM mediante la contratación de educadoras y su capacitación en buenas prácticas para la interacción con los niños; (ii) revisión de la estrategia de metodología, malla curricular y materiales de formación a equipos técnicos, y capacitación a facilitadores del SCD; y (iii) mejoras en las condiciones para la provisión de los servicios del programa Qali Warma, entre los que se encuentran los manuales para la compra de alimentos, recursos para el desarrollo de infraestructura y ampliación de la población indígena incluida en el programa.

- 1.42 **Componente 4. Apoyo al mejoramiento de gestión de programas sociales.** Este componente tiene como objetivo apoyar a la consolidación de la gestión por resultados del MIDIS, especialmente respecto al egreso de los beneficiarios de los programas, inclusión financiera, así como promover mecanismos eficientes de gestión territorial, operativa y financiera de los programas. Con apoyo de la primera operación de la serie programática, el MIDIS preparó su estrategia con énfasis en DIT e inclusión económica (ver ¶1.8), planificó pilotos con el propósito de mejorar el diseño de algunas de sus políticas más innovadoras²⁵, reorganizó su cartera de programas e inició la articulación territorial para gestión local del programa Juntos.
- 1.43 En esta segunda operación de la serie programática, teniendo en cuenta que MIDIS ya cuenta con una estrategia y que se avanzó en la realización de los pilotos propuestos en la primera operación, así como en la reorganización de su cartera de programas, se han acordado las siguientes condiciones: (i) sistematización de los avances del piloto de egreso del programa Juntos y recomendaciones para su implementación a escala; (ii) implementación de un piloto de creación de capacidades financieras y mejoramiento de acceso a servicios financieros de la población en proceso de inclusión; (iii) aprobación de lineamientos de inclusión financiera con base en el aprendizaje del piloto; (iv) implementación de un sistema de operativos de campo para los gestores locales del programa Juntos; (v) nuevas actividades del coordinador técnico zonal del programa Juntos; (vi) ajustes en los procesos operativos de los programas Qali Warma y Juntos; y (vii) aprobación de normas para la creación de mecanismos de financiamiento para la implementación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer. Dichas condiciones estaban previstas al inicio de la serie programática, y se realizaron ajustes a la redacción con el fin de aclarar sus alcances y mejorar su entendimiento²⁶.
- 1.44 Para enfatizar la importancia de la implementación efectiva de las medidas apoyadas por la serie programática, se introdujo una nueva condición, no prevista al inicio, que es la aprobación de planes de implementación de actividades de inclusión financiera en al menos un programa del MIDIS. Finalmente, se restringió el alcance de una única condición. La actualización de procesos operativos de los programas sociales bajo responsabilidad del MIDIS y correspondientes ajustes al manual de operación de dichos programas, que al inicio del programa sería una condición en la segunda operación, fue ajustada para proponer la aprobación e implementación de ajustes a los procesos operativos de los programas Qali Warma y Juntos, a fin de optimizar su operatividad y coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos institucionales. Ese cambio se justifica por la

²⁵ Como por ejemplo las estrategias de egreso de beneficiarios y estrategia de inclusión financiera.

²⁶ Ver enlace [Matriz Comparativa](#).

opción de concentrar esfuerzos en los dos programas con mayor números de beneficiarios del MIDIS (Qali Warma y Juntos) y por apoyar la adopción de ajustes incrementales a los procesos operativos con base en las lecciones aprendidas.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.45 La [Matriz de Resultados](#) de la serie programática diferencia los resultados de corto y mediano plazo, que se esperan estar asociados a la implementación de medidas de política orientadas a consolidar el rol gestor y ejecutor del MIDIS. Dichas medidas atienden a las deficiencias identificadas en los procesos operativos al inicio de la serie, así como las áreas de consolidación del rol rector y gestor del MIDIS incorporadas en esta segunda operación. Se destacan las evaluaciones operativas de Juntos, las evaluaciones de impacto del PNCM, así como los avances en la mejora de la calidad de los servicios del PNCM y la implementación gradual de las estrategias de egresos y de inclusión financiera con base en la evidencia generada por los pilotos. También se incluyen indicadores sobre la cobertura del Qali Warma y Juntos al ser programas clave del proceso de consolidación del MIDIS. Los resultados de largo plazo del préstamo programático se asocian a las ganancias en eficiencia y efectividad de los programas. Para ello, se mantienen los indicadores prioritarios del ministerio, aplicables a su población priorizada por criterios de ruralidad, etnicidad, nivel educativo y pobreza, en los cuales se observaron progresos considerables entre 2010 y 2013: las incidencias de pobreza extrema y de pobreza, usando el ingreso autónomo, se redujeron de un 48,9% a un 30,4%, y de un 36,2% a un 20,0%, respectivamente; y el porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos se incrementó de un 11,6% a un 34,3%. También incluye el indicador de beneficiarios de programas contra la pobreza, quienes han incrementado de 712 mil a 948 mil beneficiarios entre el 2013 y el 2014.
- 1.46 **Análisis económico.** Al tratarse de un PBP, los recursos del préstamo no están ligados a los costos de implementación de las reformas, por lo que no es posible asignar costos para un análisis costo-beneficio. En la primera operación se realizó un análisis económico sobre los beneficios esperados de las principales reformas de política impulsadas mediante la serie, y para esta segunda operación, se actualizó el análisis y se cuantificaron los beneficios atribuibles a las medidas de política que fueron incorporadas²⁷. En este sentido, respecto a las mejoras en el proceso de verificación de corresponsabilidades de Juntos, hay evidencia que un monitoreo más estricto del cumplimiento de las corresponsabilidades impacta en mayor asistencia escolar, lo que aumenta el ingreso laboral en el futuro. Asimismo, la estrategia integral de DIT impulsada por el FED también genera impactos significativos en el ingreso laboral futuro de los niños que reciben los paquetes que forman parte del programa. Se estima que estas medidas de política generarán beneficios con un valor presente entre US\$300 y 400 millones bajo escenarios conservadores, lo que permite contrastar los beneficios esperables de las reformas impulsadas con relación al monto financiero de esta operación²⁸.

²⁷ En la primera operación, el análisis se basó en los beneficios de las reformas y se documentó, de manera conservadora, que el valor presente de los beneficios futuros asociados con la mejoría en la calidad del PNCM y de la estrategia de egresos de Juntos, sería alrededor de US\$20-30 millones, y que la educación financiera podría generar una sustitución de ahorro informal, aumentando el stock de ahorro formal en hasta por US\$40 millones.

²⁸ El escenario base del análisis económico de la presente operación utilizó una tasa de descuento de 6%, y en los análisis de sensibilidad se incluyó también el 12%. Para una explicación más detallada ver [Análisis Económico](#).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento, monto y moneda

- 2.1 Esta operación está estructurada como un Préstamo de Apoyo a Reformas de Política con DDO, bajo la modalidad programática. La estructura de la operación sigue y es consistente con los lineamientos y directivas establecidas en el documento Préstamos de Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1); en la sección VI.C. sobre opción de retiro diferido previsto en el documento Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del BID (GN-2667-2), y en el documento Propuesta para el Establecimiento de un Programa de Reasignación (FN-672-1).
- 2.2 El monto del financiamiento de esta segunda y última operación de la serie programática asciende a la suma de US\$300 millones que provendrá de los recursos del capital ordinario pagados anticipadamente por el Prestatario y reasignados a la presente operación de conformidad con lo establecido en el Programa de Reasignación²⁹. Bajo la modalidad DDO, el desembolso de los recursos del préstamo podrá ser realizado en un periodo original de retiro de hasta tres (3) años, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia del Contrato de Préstamo, el cual podrá ser renovado por un período adicional de tres (3) años, siempre y cuando el Banco haya manifestado su consentimiento por escrito al prestatario.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 Esta operación no prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales. Por tal motivo, 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. Se espera un impacto social positivo de las medidas de política del programa y se promoverá el empoderamiento de las mujeres a través del programa Juntos, de manera alineada con la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (GN-2531-10).

C. Otros Riesgos

- 2.4 La mayoría de los riesgos de la operación son de nivel medio y corresponden a riesgos asociados a la gestión pública y gobernabilidad, para los cuales se identificaron las acciones de mitigación. Hay un riesgo de la sostenibilidad de las reformas en los diversos programas sociales impulsados por la presente serie, y la elevada rotación de los equipos constituye un riesgo para su continuidad por la pérdida de memoria institucional. Para mitigar este riesgo, se prevé que las reformas y mejoras realizadas se reflejarán en los reglamentos operativos de los programas y/o estarán sustentadas en evaluaciones (de procesos, de resultados, y/o de impacto). Asimismo, para asegurar la continuidad de las evaluaciones planificadas, éstas se enmarcarán en un proceso institucionalizado de gestión por resultados en el MIDIS y se promoverá la generación de productos intermedios que sirvan de insumos a los programas, para mostrar la importancia de las evaluaciones y generar apoyo sostenido a su implementación. La participación del MEF en el marco de la

²⁹ En el marco del Programa de Reasignación, el GdP realizó el pago anticipado del saldo adeudado correspondiente a cinco operaciones de préstamo.

Gestión por Resultados también contribuirá para su sostenibilidad. También se identificó un posible riesgo de gestión pública y gobernabilidad asociado al programa Qali Warma, teniendo en cuenta los problemas operativos y de gestión ocurridos en el pasado en el programa (ver ¶1.27). Como medida de mitigación, se propone un acompañamiento técnico del Banco para la mejora y seguimiento de los mecanismos de garantía de calidad.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario es la República del Perú. Al igual que en la primera operación, el organismo ejecutor del programa será el MEF a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP), que será responsable de coordinar con las entidades involucradas en la implementación de las reformas previstas; impulsar acciones para el logro de los objetivos de política definidos, y entregar los informes y la evidencia del cumplimiento de las condiciones de política del programa.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.2 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones. Asimismo, se está dando seguimiento por programa a los resultados de dichos cambios de políticas, a través de indicadores de procesos operativos de los programas que hacen parte de la serie programática. La Dirección-Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales, parte de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, es la instancia responsable de la coordinación intersectorial e intergubernamental para los préstamos programáticos y debe trabajar de manera coordinada con el MIDIS para el seguimiento de las medidas de política.
- 3.3 La evaluación de las reformas continuará en dos ámbitos; por un lado mediante el seguimiento a los indicadores de propósito de la Matriz de Resultados, que indican avances en los objetivos de desarrollo de los programas apoyados. Por otro lado, como medidas de políticas se encuentra la agenda de evaluaciones operativas de Juntos, las evaluaciones de impacto del PNCM³⁰, y evaluaciones de los pilotos de la estrategia de egreso del programa Juntos, y de la estrategia de inclusión financiera del MIDIS. Estas evaluaciones, contempladas en las actividades de la cooperación técnica Mejoramiento de la gestión, calidad y evaluación de programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (ATN/OC-14451-PE) (ver ¶1.31), están generando evidencia sobre el efecto de las reformas apoyadas por la presente operación.

IV. CARTA DE POLÍTICAS

- 4.1 El Banco ha acordado con el GdP las políticas macroeconómicas y de sectores incluidas en la Carta de Políticas presentada por el MEF, describiendo los principales componentes de la estrategia del Gobierno para este programa, y reafirmando su compromiso en implantar las actividades acordadas.

³⁰ La evaluación de impacto PNCM busca medir, con diseño experimental, el efecto del programa sobre el nivel del desarrollo motor, cognitivo, de lenguaje y socioemocional de los niños. Ver [Arreglos para Monitoreo y Evaluación](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos	-Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad		
Metas regionales de desarrollo	-Tasa de pobreza extrema		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-Estudiantes beneficiados por proyectos de educación -Personas que se benefician de programas destinados a combatir la pobreza -Personas que se benefician de programas de promoción de mercado de mano de obra más elevada		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2668	- Aumentar la cobertura de programas de transferencias monetarias condicionadas. - Incrementar la cobertura de servicios de desarrollo infantil integral en los 600 distritos más pobres del país. - % De hogares en pobreza extrema incluidos en el programa.	
Matriz de resultados del programa de país	No disponible	Documento en revisión.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad			
	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	9.3		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
4. Análisis económico ex ante	9.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	2.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.0		
5. Evaluación y seguimiento	9.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes.	
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Sí	El programa hace énfasis en mejorar la eficiencia del gasto dirigido a mejoras en la equidad de género, al incluir como condiciones mejoras en la focalización del gasto hacia grupos vulnerables, incluidos niños, mujeres y grupos étnicos.	
Trabajo	Sí	El fortalecimiento de la oferta de servicios de cuidado infantil tiene como externalidad facilitar la inserción laboral de las madres. Adicionalmente, el programa Juntos, a través de las corresponsabilidades, en especial aquellas asociadas a la asistencia escolar, puede conllevar en el futuro a mejores capacidades para que los niños se puedan insertar en el mercado laboral e incrementar sus ingresos.	
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	A través de las cooperaciones PE-T1254, PE-T1271, PE-T1309, se ha apoyado la capacidad gerencial y de planeación estratégica de las instancias gubernamentales encargadas de la implementación de las reformas, así como el desarrollo de habilidades técnicas al interior de estas instancias.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Sí	Las evaluaciones de impacto de los programas de cuidado infantil cerrarán importantes brechas de conocimiento, como está identificado en el plan de monitoreo y evaluación.	

Esta operación es la segunda y última de una serie de dos operaciones, bajo modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). El objetivo de esta serie programática es favorecer el desarrollo y la inclusión social, entendida como la situación en que las personas pueden ejercer sus derechos, acceden a servicios públicos de calidad, y están en disposición de aprovechar las oportunidades de desarrollo económico. El PBP apoya al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el fortalecimiento de sus capacidades para la evaluación de políticas sociales, en la mejora continua de la calidad en los servicios prestados, y en la gestión eficiente de los programas sociales, consolidándose como el rector de la política de inclusión social en Perú y como ejecutor eficiente de programas estratégicos para la agenda de desarrollo social del país. Mediante el programa se espera beneficiar a la población del país en situación de exclusión social incluyendo familias en situación de pobreza y pobreza extrema y población infantil.

El marco lógico del programa presentado en el POD es consistente, cubriendo los insumos, productos, resultados e impactos. La matriz de resultados incluye indicadores para los principales productos, resultados e impactos del programa. Los indicadores en la matriz de resultados cumplen los criterios SMART e incluyen los valores de línea base y metas. Como indicadores de impacto finales se medirán incidencia de la pobreza, pobreza extrema y acceso a servicios básicos; puntajes en escalas de desarrollo infantil; y avances en el cumplimiento de los compromisos de gestión vinculados a servicios de salud y educación. El monitoreo y seguimiento de los resultados del préstamo programático será ejecutado por el Banco en coordinación con la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP). Por su parte el MIDIS también cuenta con un profesional responsable de programas con organismos internacionales que dará seguimiento a los temas relacionados con monitoreo y seguimiento. Las actividades de monitoreo y evaluación han sido presupuestadas y planificadas. Las fuentes de datos para el monitoreo incluyen sistemas administrativos de la UCPS y del MIDIS, informes y resoluciones. Se realizará una evaluación reflexiva sin atribución y dos evaluaciones de impacto experimentales para los programas de desarrollo infantil.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Componente y objetivo	Condiciones cumplidas en 2013 PBP I	Condiciones operación del 2015* PBP II
1. Estabilidad del marco macroeconómico		
Mantener un marco macroeconómico estable.	(1.1) Marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.	(1.1) Marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial.
2. Apoyo a la evaluación de programas sociales		
(i) Generar evidencia sobre la efectividad del Programa Cuna Más (PNCM). (ii) Mejorar la gestión de Juntos como resultado del diseño e implementación de evaluaciones operativas.	(2.1) Diseño metodológico de la evaluación de impacto experimental de la modalidad de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más acordado entre el MIDIS y el MEF.	(2.1a) Línea de base completa e informe de análisis presentado de la evaluación de la modalidad de Acompañamiento a Familias del PNCM, que contenga entre otros, el análisis descriptivo de los datos recolectados y la descripción del proceso de avance en la implementación de la intervención.
		(2.1b) Diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de la evaluación de la modalidad de Acompañamiento a Familias del PNCM, que contenga entre otros: (i) plan de trabajo acordado con el INEI para la encuesta de seguimiento; (ii) una lista de actividades, cronograma y responsabilidades asignadas y (iii) los cuestionarios e instrumentos a administrar.
	(2.2) Propuesta de evaluación de impacto de las mejoras a los servicios de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más que serán implementadas a escala a partir de 2013, acordada entre el MIDIS y el MEF.	(2.2a) Línea de base completa e informe de análisis presentado de la evaluación de servicios de cuidado diurno del PNCM, que contenga entre otros, el análisis descriptivo de los datos recolectados y la descripción del proceso de avance en la implementación de la intervención.
		(2.2b) Diseño metodológico del levantamiento de seguimiento de los servicios de cuidado diurno del PNCM, que contenga entre otros: (i) plan de trabajo para la encuesta de seguimiento; y (ii) una lista de actividades, cronograma y responsabilidades asignadas.

Componente y objetivo	Condiciones cumplidas en 2013 PBP I	Condiciones operación del 2015* PBP II
	(2.3) Propuesta de Agenda de Estudios y Evaluaciones para el mejoramiento operativo de Juntos.	(2.3) Cambio en las directivas de operación del programa Juntos, atendiendo a las recomendaciones de las evaluaciones realizadas y que deben referirse a una o más de las etapas clave del ciclo operativo del programa: afiliación, mantenimiento del padrón de hogares, verificación del cumplimiento de corresponsabilidades y pago de transferencias
3. Apoyo al mejoramiento de la calidad de programas sociales		
(i) Mejorar la calidad de la atención del programa Cuna Más. (ii) Mejorar la calidad de los servicios del programa Qali Warma.	(3.1) Lineamientos de mejora continua de la calidad de los servicios de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más, aprobada por el MIDIS que incluya por lo menos una reducción del coeficiente de niños por cuidadora. (3.2) Desarrollo del contenido y material didáctico asociado a la modalidad de acompañamiento a familias del Programa Nacional Cuna Más.	(3.1) Fortalecimiento de la calidad de los recursos humanos de los centros de Cuidado Diurno del PNCM mediante la contratación de educadoras y su capacitación en buenas prácticas para la interacción con los niños. (3.2a) Diagnóstico de las herramientas y procesos del servicio de Cuidado Diurno del PNCM que incluya entre otras las siguientes áreas: la estrategia y metodología de capacitación, la malla curricular y los materiales para la formación de equipos técnicos y capacitación a facilitadores. (3.2b) Mejoras en las condiciones para la provisión del servicio del programa Qali Warma a través de los procesos de compra de alimentos, la asignación presupuestal para adecuación de infraestructura y equipamiento, así como la inclusión de jóvenes que cursan la secundaria en comunidades nativas.
4. Apoyo al mejoramiento de gestión de programas sociales		
(i) Contribuir a desarrollar la estrategia de egreso del programa Juntos. (ii) Contribuir a la creación de capacidades financieras y al mejoramiento de acceso a servicios	(4.1) Desarrollo del piloto de la estrategia de egresos del programa Juntos de acuerdo con los lineamientos de egresos del MIDIS. (4.2) Diseño de la estrategia de inclusión financiera para poblaciones en proceso de	(4.1) Sistematización de los avances del piloto de egreso y recomendaciones formuladas para implementación a escala. (4.2a) Implementación de un piloto de inclusión financiera asociado a los beneficiarios de los programas sociales del MIDIS.

Componente y objetivo	Condiciones cumplidas en 2013 PBP I	Condiciones operación del 2015* PBP II
financieros de la población en proceso de inclusión. (iii) Redefinir el proceso de gestión local para mejorar el acompañamiento con perspectiva territorial. (iv) Contribuir a consolidar la reorganización de los programas sociales del MIDIS. (v) Consolidar procesos de articulación sectorial y territorial en torno a resultados prioritarios de política social.	inclusión.	(4.2b) Aprobación por el MIDIS de los lineamientos de inclusión financiera con base en el aprendizaje del piloto que incluya, entre otros, las pautas para la implementación en los programas sociales del MIDIS referidas a la promoción, acceso, uso de los servicios financieros y educación financiera.
		(4.2c) Planes de implementación de lineamientos de inclusión financiera para al menos un programa del MIDIS aprobado.
	(4.3) Implementación de nuevo modelo de gestión local de Juntos.	(4.3a) Gestores del programa Juntos trabajando bajo el sistema de operativos de campo del modelo de gestión del programa.
	(4.3b) Aprobación e implementación de nuevas actividades del coordinador técnico zonal, que incluyan entre otras: supervisión de los gestores locales, implementación del programa Juntos en el territorio y coordinación con autoridades locales y sectoriales.	(4.4) Aprobación e implementación de ajustes a los procesos operativos de los programas Qali Warma y Juntos, a fin de optimizar su operatividad y coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos institucionales.
	(4.4) Reorganización de los programas sociales del MIDIS para optimizar su gestión y mejorar la calidad de los servicios a su cargo.	(4.5) Aprobación de normas para la creación de mecanismos de financiamiento para la implementación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer.
	(4.5) Preparación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer en las áreas prioritarias de Desarrollo Infantil Temprano e Inclusión Económica.	

*Ver enlace [Matriz Comparativa](#). Condiciones Acordadas para la Segunda Operación vs. Condiciones Acordadas en la Propuesta de Préstamo de la Primera Operación del PBP.