



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y SU INFLUENCIA EN LA GESTIÓN
PÚBLICA POST COVID-19. MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN
SOCIAL, PERÚ 2020

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DESARROLLO ESTRATÉGICO CON INCLUSIÓN SOCIAL**

AUTORA

Aurea Hermelinda Cadillo Villafranca

ASESORES

Dr. Freddy Álvarez Torres

Dr. Luis Palacios Merino

Dr. Sabino Ernesto Villón Bruno

LINEA DE INVESTIGACIÓN

Desarrollo: Perú rumbo a la OCDE

LIMA - PERÚ

2021

AGRADECIMIENTO

Agradezco a mis hijas María Lucía y Carolina, por haber secundado mi decisión de emprender el presente trabajo; a Beatriz por haberme brindado su asistencia técnica; a mis asesores del CAEN por su realimentación académica.

DEDICATORIA

Junto a mi agradecimiento por su apoyo y participación, dedico este trabajo a las y los profesionales del MIDIS y de los Programas Sociales adscritos. Con sus aportes, basados en el planeamiento estratégico, continuará la construcción y gestión para resultados del Sector Desarrollo e Inclusión Social.

Índice

Carátula	i
Agradecimiento	ii
Dedicatoria	iii
Índice	iv
Índice de tablas	vii
Índice de figuras	viii
Resumen	ix
Abstract	x
Introducción	xi
CAPÍTULO I. Planteamiento del problema	13
1.1. Descripción de la realidad problemática	14
1.2. Preguntas de investigación	28
1.3. Objetivos de la investigación	29
1.4. Justificación y viabilidad	29
1.5. Delimitación de la investigación	30
1.6. Limitaciones de la investigación	30
CAPÍTULO II. Estado del conocimiento	32
2.1. Antecedentes de la investigación	32
2.1.1. <i>Investigaciones nacionales</i>	32
2.1.2. <i>Investigaciones internacionales</i>	34
2.2. Teorías	35
2.3. Marco conceptual	40
2.3.1. <i>Gestión para resultados</i>	40
2.3.2. <i>Planeamiento estratégico</i>	42
CAPÍTULO III. Metodología de la investigación	46
3.1. Enfoque de la investigación	46
3.2. Tipo de investigación	46
3.3. Método de investigación	47
3.4. Escenario de estudio	49
3.5. Objeto de estudio	49
3.6. Observable(s) de estudio	50
3.7. Fuentes de información	50
3.7.1. <i>Documentos normativos y publicaciones de la PCM</i>	50

3.7.2. Documentos normativos y publicaciones del CEPLAN.....	50
3.7.3. Documentos y publicaciones del MIDIS.....	50
3.7.4. Publicaciones de la OCDE y CEPAL.....	51
3.8. Técnicas e instrumentos de acopio de información.....	51
3.8.1. Técnicas de acopio de información.....	51
3.8.2. Instrumentos de acopio de información.....	51
3.9. Acceso al campo y acopio de información.....	52
3.10. Método de análisis de información.....	52
CAPÍTULO IV. Análisis y síntesis.....	54
4.1. Situación del contexto de estudio: el MIDIS y la Política de Desarrollo e Inclusión Social.....	54
4.1.1. Creación y evolución del MIDIS.....	55
4.1.2. La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.....	59
4.1.3. El rol que asumen los Programas Sociales adscritos al MIDIS.....	62
4.2. El planeamiento estratégico y la gestión del MIDIS.....	71
4.2.1. Alineamiento de políticas y planes para resultados esperados.....	74
4.2.2. Organización y funcionamiento del PE en el MIDIS.....	77
4.2.3. Planeamiento estratégico y gestión por procesos.....	80
4.2.4. Planeamiento estratégico y la importancia de la tecnología de información y comunicación.....	82
4.2.5. Riesgos en la gestión del MIDIS.....	84
4.2.6. Desafíos post Covid-19.....	90
4.3. Las oportunidades para el fortalecimiento del PE y la gestión del MIDIS.....	94
4.3.1. Selección de variables.....	95
4.3.2. Relaciones de influencia y dependencia mediante el análisis estructural de variables.....	96
4.3.3. Análisis sistémico de las variables.....	98
4.3.4. Actualización de la Política de Desarrollo e Inclusión Social.....	99
4.3.5. Fortalecimiento del planeamiento estratégico.....	100
CAPÍTULO V. Diálogo teórico empírico.....	106
CONCLUSIONES.....	107
RECOMENDACIONES.....	108
PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA.....	110
Referencias bibliográficas.....	112
Anexos.....	124

Anexo 1, Matriz de consistencia	124
Anexo 2, Instrumentos de acopio de información.	127
Anexo 3, Alineamiento de políticas y la Agenda 2030	132
Anexo 4, Matriz de relevamiento de información de fuentes secundarias	134
Anexo 5, Resumen de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)	135
Anexo 6, Resumen del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65	138
Anexo 7, Resumen del Programa Nacional de Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - CONTIGO	142
Anexo 8, Resumen del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS	145
Anexo 9, Resumen del Fondo de Cooperación para el Desarrollo - FONCODES	148
Anexo 10, Resumen del Programa Nacional CUNA MAS	153
Anexo 11, Resumen del Programa Nacional de Alimentación Escolar - QALI WARMA.....	156
Anexo 12, Resumen del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS.....	160

Índice de tablas

Tabla 1. Variación proyectada del Índice de Gini 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del Covid-19.....	17
Tabla 2. Poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos del Covid-19.....	18
Tabla 3. Alineamiento de la ENDIS a los objetivos prioritarios del PNCP.....	20
Tabla 4. Unidades Ejecutoras.....	28
Tabla 5. Resumen de variables por pilares de la PNMGP	48
Tabla 6. Resumen de participantes en el escenario de estudio	49
Tabla 7. Mecanismos de coordinación y articulación en el SINADIS	57
Tabla 8. Focalización y Programas Sociales en el MIDIS.....	65
Tabla 9. Evolución de la cobertura de atenciones en los Programas Sociales del MIDIS 2013-2020	68
Tabla 10. Percepción del rol del planeamiento estratégico en el MIDIS.....	73
Tabla 11. Instancias decisoras en procesos de planeamiento y presupuesto.....	78
Tabla 12. El planeamiento estratégico alineado a procesos - Programas sociales	81
Tabla 13. Uso de tecnologías en procedimientos de planeamiento estratégico. ...	83
Tabla 14. El planeamiento estratégico y la gestión de riesgos en los Programas Sociales	87
Tabla 15. El planeamiento estratégico y la gestión de riesgos post Covid-19.....	91
Tabla 16. Valoración de variables.....	96
Tabla 17. Principales recomendaciones derivadas de los procesos de evaluación a Programas Sociales	105

Índice de figuras

Figura 1. Perú: Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria total según área de residencia, 2008-2019.....	15
Figura 2. Perú: Estimación de la pobreza monetaria 2020-2012	15
Figura 3. Perú: Pobreza extrema, según área de residencia, 2018-2019.....	16
Figura 4. Estimación de la pobreza extrema 2020-2021	16
Figura 5. Estimación del índice de Gini de gasto 2020-2021	17
Figura 6. Plan económico frente a la Covid-19	19
Figura 7. Elementos clave en la recuperación socioeconómica del país.....	19
Figura 8. Síntesis de la visión a futuro: Perú al 2050	24
Figura 9. Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua	24
Figura 10. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN	25
Figura 11. Tipos de evaluación de PEI	25
Figura 12. Cadena de valor de la gestión para resultados	41
Figura 13. Cadena de resultados en el SINAPLAN.....	45
Figura 14. Relaciones de coordinación y articulación en el SINADIS.....	58
Figura 15. Antecedentes del SISFOH	59
Figura 16. Enfoque de la Política de Desarrollo e Inclusión Social.....	60
Figura 17. Ejes estratégicos según ciclo de vida.....	61
Figura 18 Programas sociales alineados a ejes de la ENDIS	63
Figura 19 Evolución del Presupuesto del Sector Desarrollo e Inclusión Social 2013-2020	69
Figura 20 Evolución del Presupuesto del Sector Desarrollo e Inclusión Social por categoría presupuestal. 2013-2020.....	70
Figura 21. Alineamiento de políticas y planes en el MIDIS	75
Figura 22. Política y planes.....	76
Figura 23. Instancias de dirección de políticas y planes en el MIDIS.	78
Figura 24. Plano de influencia y dependencia de variables	97
Figura 25. Matriz de influencia en las variables	98
Figura 26. Relaciones de coordinación intersectorial de los programas sociales	101
Figura 27. Relaciones posibles del SINADIS en una estructura programática de PPR.....	102
Figura 28. Alineamiento de planes de Desarrollo e Inclusión Social según horizonte temporal	103

Resumen

El nuevo contexto socioeconómico en el Perú, como en otros países de Latinoamérica y el mundo, generado a consecuencia de la Covid-19, plantea nuevos y complejos desafíos a las políticas públicas, por cuanto además de atender la situación actual se deben asumir las nuevas necesidades de la población, colocando como prioridad la salud y la vida de las personas en una perspectiva de inclusión e igualdad de oportunidades como la base para el desarrollo (CEPLAN, 2020).

El incremento de la pobreza monetaria en el Perú, de 20,2% en el 2019 (INEI, 2020) a 30,3% en el 2020, con una recuperación probable a 25,8% en el 2021 (UNICEF, 2020), significa que más de 3 millones de personas han caído en pobreza y desigualdad por causa directa de la pandemia; pobreza que no solo es insuficiencia de ingresos, sino también carencias de servicios de calidad, develadas como problemas estructurales con la afectación por Covid-19.

Es urgente orientar la atención y los esfuerzos para fortalecer el planeamiento estratégico como herramienta fundamental de la gestión para resultados, cuya efectividad es exigida para la recuperación sostenible frente a las crisis sanitaria, económica, social y ambiental; y al reto de desarrollar políticas y planes con la racionalidad que exigen los disminuidos ingresos y recursos presupuestarios.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y sus programas sociales, como parte de la política social en el país, ya vienen participando en las medidas de emergencia frente a la Covid-19; y fortaleciendo las estrategias de protección social para las poblaciones vulnerables y en riesgo; está llamado a impulsar, en coordinación con otros sectores, públicos y privados, gobiernos subnacionales y la población, sus competencias en materia de desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social (Ley 29792, Art. 4).

La presente investigación, desarrollada en el contexto de las crisis antes mencionadas, ha centrado la atención en el planeamiento estratégico y su relación con la gestión para resultados, tomando como unidad de análisis al MIDIS, rector de la Política de Desarrollo e Inclusión Social, focalizada y temporal, que forma parte de la política social universal y permanente del Estado (MIDIS, 2013a).

Abstract

The new socioeconomic context in Peru, as in other Latin American countries and the world, generated as a result of Covid-19, poses new and complex challenges to public policies, since in addition to addressing the current situation, the new population needs, prioritizing people's health and lives in a perspective of inclusion and equal opportunities as the basis for development (CEPLAN, 2020).

The increase in monetary poverty in Peru, from 20.2% in 2019 (INEI, 2020) to 30.3% in 2020, with a probable recovery to 25.8% in 2021 (UNICEF, 2020), it means that more than 3 million people have fallen into poverty and inequality as a direct cause of the pandemic; Poverty that is not only insufficient income, but also lack of quality services, revealed as structural problems with the impact of Covid-19.

It is urgent to orient attention and efforts to strengthen strategic planning as a fundamental tool for managing for results, whose effectiveness is required for sustainable recovery in the face of health, economic, social and environmental crises; and the challenge of developing policies and plans with the rationale required by the diminished income and budgetary resources.

The Ministry of Development and Social Inclusion (MIDIS) and its social programs, as part of social policy in the country, have already been participating in emergency measures against Covid-19; and strengthening social protection strategies for vulnerable and at-risk populations; It is called upon to promote, in coordination with other sectors, public and private, subnational governments and the population, its competences in matters of social development, overcoming poverty and promoting inclusion and social equity (Law 29792, Art. 4).

This research, developed in the context of the aforementioned crises, has focused attention on strategic planning and its relationship with managing for results, taking as the unit of analysis MIDIS, rector of the Development and Social Inclusion Policy, focused and temporary, which is part of the universal and permanent social policy of the State (MIDIS, 2013a).

Introducción

La crisis sanitaria, social y económica generada por la Covid-19, considerada sin precedentes en el mundo, tendrá “...efectos muy negativos en el empleo, el combate a la pobreza y la reducción de la desigualdad.” (CEPAL, 2020b).

En este contexto, el Perú viene afrontando a partir del 2020 las consecuencias de la pandemia, que ha traído consigo graves consecuencias en la salud de su población, su economía, sus condiciones de vida y otras implicancias sociales. El Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 y el Presupuesto Público para el 2021 (MEF, 2020a), dan cuenta del impacto negativo de la Covid-19, señalando que, ante un mayor deterioro de la actividad económica, el PBI se contraerá 12,0% en el 2020, y aunque se prevé una pronta recuperación hacia el 2022 con la aplicación del plan económico frente a la Covid-19, será necesario tomar medidas para hacer sostenible esta recuperación.

Como consecuencia de la crisis sanitaria y económica en el país, la desigualdad económica y social en la población se ha agudizado, por lo que resulta indispensable aliviar la pobreza, fortaleciendo estrategias de protección social, al mismo tiempo de sentar las bases para la universalidad de los servicios sociales de calidad, al servicio de toda la población.

Este nuevo contexto exige a la gestión pública una clara mirada de futuro, así como el esfuerzo y compromiso colectivo, sostenible entre el Estado y la sociedad, para lograr recuperar progresivamente la economía y junto a ello proteger la vida de las personas, prioritariamente de los más vulnerables, cerrando brechas de desigualdad económica y social (CEPLAN, 2020).

El problema que implica reordenar la ruta estratégica del país en el nuevo contexto plantea desafíos al planeamiento estratégico y la gestión para resultados en el MIDIS -como ente rector de la Política de Desarrollo e Inclusión Social-, lo que tendrá que asumir como parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

En el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el planeamiento estratégico y la gestión para resultados orientan sus servicios a los ciudadanos/as (PCM, 2013); por ello, su rol en la etapa post Covid-19 es clave, para construir la imagen de futuro sobre el estado de situación actual; priorizar objetivos

y metas en horizontes temporales claramente definidos; comprometer la participación activa de los actores involucrados; pero también para realizar el monitoreo y evaluación de avances y resultados, con los cuales es posible realimentar oportunamente la gestión.

Los lineamientos y guías metodológicas que facilita el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), orientan los procesos de formulación, actualización, seguimiento y evaluación de Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, promueven el análisis prospectivo, así como el alineamiento al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (CEPLAN, 2017); a las Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018), y al Planeamiento Institucional (CEPLAN, 2019). No obstante, el rol rector de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), que implica coordinación y articulación multisectorial y multinivel, a nivel estratégico y operativo, así como de presupuestos para lograr objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, hace compleja la gestión para resultados del MIDIS, los procesos de implementación de servicios a nivel territorial, así como su seguimiento y evaluación.

Los avances que va logrando la implementación de la PNDIS están sustentados sobre la base de los programas sociales adscritos al MIDIS, constituyendo un reto su gestión territorial, con la participación multisectorial, para lograr superar de manera sostenible la situación de vulnerabilidad y pobreza multidimensional en el país.

La presente investigación cualitativa y empírica, se orienta a contribuir en el planeamiento estratégico y su utilidad en la gestión para resultados que impulsa el MIDIS al conducir la Política de Desarrollo e Inclusión Social.

CAPÍTULO I. Planteamiento del problema

Ante la nueva configuración de las características de la población y los territorios diversos en el Perú, a partir de la experiencia vivida con la pandemia por Covid-19, que trajo consigo una compleja crisis que afecta a distintos ámbitos de la vida de las personas y la sociedad, se ha planteado nuevos retos a las políticas públicas para priorizar la atención de las necesidades y los problemas agudizados de pobreza y desigualdad.

El MIDIS, actor fundamental en la conducción de las políticas sociales en el país, tiene en estas circunstancias la oportunidad de fortalecer los medios que hagan posible continuar impulsando de manera prioritaria la inclusión social, junto a otros sectores y niveles de gobierno, en un marco de impostergable gobernanza. La gestión pública que le corresponde continuar asumiendo al MIDIS requiere estar cada vez más orientada a resultados esperados desde el interés público.

El planeamiento estratégico, reconocido por los directivos y equipos de trabajo como el principal instrumento de gestión, es clave para conducir de manera coherente, articulada y consensuada las políticas públicas de desarrollo e inclusión social, como palanca de las políticas sociales universales. Está llamado a considerar en sus procesos, horizontes temporales eslabonados desde el largo plazo hasta el corto plazo, en los cuales la prospectiva estratégica jugará un importante rol. Debe incluir igualmente, la gestión territorial local como base de la gestión intersectorial e intergubernamental. No hacerlo implicaría mantener la inercia en la gestión del MIDIS y seguir sobrellevando los problemas estructurales de pobreza, exclusión y desigualdad.

El planeamiento estratégico, como parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), y la gestión del MIDIS guiada por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), ambos hacia la búsqueda de resultados, tienen en la etapa post Covid-19 desafíos complejos que implican innovar en la forma de conocer la realidad; de plantear el futuro deseado; de articular políticas y planes, y de realizar seguimiento y evaluación para la mejora continua.

A continuación, se describe el detalle del planteamiento del problema.

1.1. Descripción de la realidad problemática

1.1.1. El contexto con la llegada de la pandemia Covid-19

Afrontar la crisis inesperada producida por la expansión de la enfermedad por coronavirus Covid-19, declarada como pandemia el 11 de marzo del 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), no solo implica atender las urgencias de la salud de millones de ciudadanos/as de todas las edades y en todas las regiones del país, sino que plantea la necesidad de encontrar nuevas formas de vivir de la población en relación con su entorno familiar y comunitario, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales de costa, sierra y selva. Por tanto, también implica para la gestión pública, evaluar nuevas formas de gestionar los servicios sociales, económicos y ambientales en el marco del desarrollo sostenible, en correspondencia con las necesidades y prioridades de la población y en la perspectiva de la visión de futuro del país.

El Perú se ubica entre los países más afectados por la pandemia en América Latina, la duración de la crisis sanitaria con efectos dramáticos en la economía (PBI, -12%), la cantidad de casos positivos con Covid-19 (más de 1 millón de personas) y el número de muertes (más de 37,000), según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y del Ministerio de Salud (MINSA) a diciembre 2020.

La gestión que se desarrolla en la atención de las crisis de salud, económica y social generada por la pandemia, ha puesto al descubierto una serie de brechas e insuficiencias en servicios de protección social y de las condiciones de vida de la población. Por ello, repensar las políticas y sus estrategias para retomar la ruta estratégica hacia el desarrollo sostenible, articulando lo económico con lo social y lo ambiental, es el desafío que requiere de urgente respuesta.

1.1.2. Breve referencia de la situación socioeconómica

Al iniciar el 2020, el Perú se ubicaba entre los países cuyo crecimiento económico estaba estimado en 4,0% según el MEF (MEF, 2019a. p.28), para lo cual venía desarrollando estrategias para impulsar el consumo privado, la inversión privada y la inversión pública, a fin de reducir las brechas socioeconómicas vigentes, camino

esencial para ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De otro lado, con los esfuerzos que se venía desarrollando en la lucha para superar la pobreza, el Perú registró en el 2019 un índice de pobreza monetaria que afectaba al 20,2% de la población, localizados en áreas urbanas el 56,7% y rurales el 43,3% de la población en condición de pobreza. (INEI, 2020a. p.60).

La mayor incidencia de la pobreza afectaba a la población localizada en áreas rurales como se aprecia en la siguiente figura.



Figura 1. Perú: Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria total según área de residencia, 2008-2019

Fuente: INEI (2020a) *Evolución de la Pobreza Monetaria 2008-2019.* (p.37)

Algunas recientes estimaciones post Covid-19 señalan que la pobreza monetaria se incrementaría al 30,3% en el 2020 y su recuperación al 2021 alcanzaría a 25,8% (UNICEF, 2020).

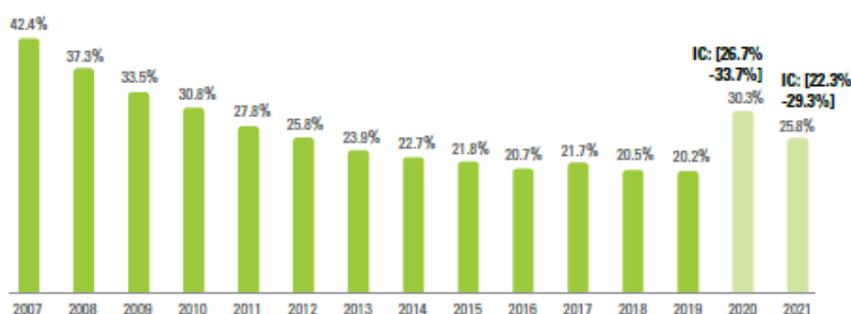


Figura 2. Perú: Estimación de la pobreza monetaria 2020-2021

Fuente: UNICEF (2020) *Covid-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021.* (p.9)

Asimismo, la pobreza extrema afectaba en el 2019, al 2.9% de la población nacional, siendo más crítica en las zonas rurales, que alcanzaba al 9.8%.

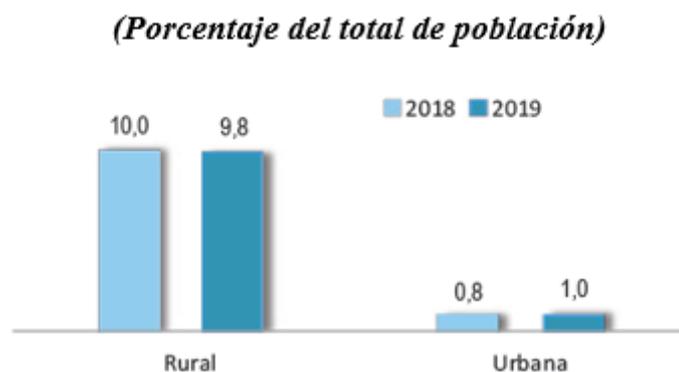


Figura 3. Perú: Pobreza extrema, según área de residencia, 2018-2019

Fuente: INEI (2020a) Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019. (p.44).

Esta situación también variaría significativamente al 2020, según UNICEF, la pobreza extrema subirá a 6,3% en el 2020, con una recuperación al 3,6% en el 2021.



Figura 4. Estimación de la pobreza extrema 2020-2021

Fuente: UNICEF (2020) Covid-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021. (p.11)

La situación de crisis sanitaria y sus efectos en la economía afectará fundamentalmente a las poblaciones altamente vulnerables, agudizando las brechas de desigualdad en el gasto de los hogares peruanos.

Al respecto, estudios realizados por la CEPAL estiman que la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad en países de América Latina y el Caribe, aumentarán.

Tabla 1. *Variación proyectada del Índice de Gini 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto de la Covid-19*

Entre el 0,5% y el 1,4%	Guatemala Honduras Panamá Paraguay República Dominicana
Entre el 1,5% y el 2,9%	Bolivia (Estado Plurinacional de) Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Perú
3,0% o más	Argentina Brasil Ecuador México Uruguay

Fuente: CEPAL (2020b) Informe especial N° 3 Covid-19, (p.4).

Según estimaciones (UNICEF, 2020), el índice de Gini de gasto en el Perú pasaría de 0,35% en el 2019 a 0,37% en el 2020 y experimentará una ligera recuperación al 2021, conforme se aprecia en la siguiente figura.

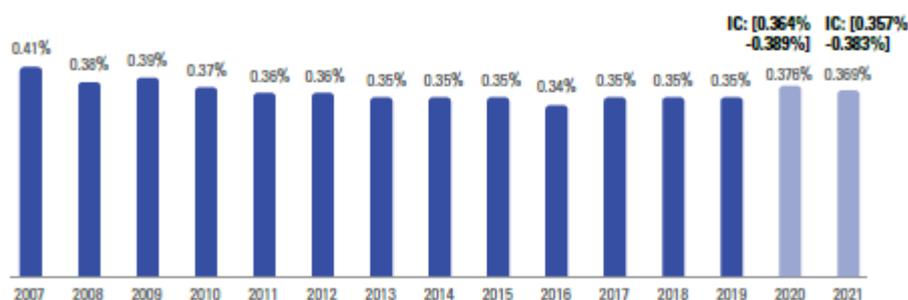


Figura 5. Estimación del índice de Gini de gasto 2020-2021

Fuente: UNICEF (2020) Covid-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021. (p.11)

La información precedente muestra que, por efecto de la crisis sanitaria y económica generada por la pandemia, se agudizarán las desigualdades y las inequidades en la población vulnerable por la caída de los ingresos por hogar, siendo la más afectada la población urbana y rural en situación de pobreza, los niños/as, los adultos mayores, las mujeres, los trabajadores informales, entre otros, conforme muestra el panorama para América Latina.

Tabla 2. *Poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos de la Covid-19*

Poblaciones	Ámbitos en que incide la pandemia
Mujeres	Salud física y mental
Estratos de ingresos bajos y medios-bajos	Nutrición
Trabajadores informales	Educación
Trabajadoras domésticas remuneradas	Ingresos laborales
Niños, niñas y adolescentes	Trabajo infantil
Jóvenes	Acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, gas, tecnologías digitales)
Personas mayores	Trabajo de cuidado no remunerado
Población rural	Violencia intrafamiliar
Pueblos indígenas	
Afrodescendientes	
Personas con discapacidad	
Migrantes	
Personas en situación de calle	

Fuente: CEPAL (2020) Informe especial N° 3 Covid-19, (p.6).

1.1.3. Medidas de urgencia para afrontar la crisis sanitaria y socioeconómica

Como es posible apreciar, con la llegada de la pandemia la ruta estratégica que seguía el Perú cambió el reto de primer orden, el cuidado de la salud y la vida de las personas (CEPLAN, 2020).

A partir del segundo semestre del 2020, con una lenta recuperación del binomio salud-economía, el país sigue siendo el más afectado económicamente en toda América Latina, sin descartar los riesgos por nuevas olas de contagios de Covid-19, lo cual se suma a las tensiones financieras, crisis política y la incertidumbre electoral que asume el Perú.

En este contexto, el “Perú implementó de forma temprana una de las políticas más estrictas en el mundo, a fin de dar tiempo para incrementar la capacidad de atención y respuesta del sistema sanitario a la enfermedad, dadas sus debilidades estructurales” (MEF, 2020a. p.4). Esta medida de política fue acompañada por un plan económico orientado a ayudar a contener la acelerada propagación de la pandemia, pero al mismo tiempo, a contener los efectos de la pandemia en la actividad económica, ahora fuertemente golpeada.



Figura 6. Plan económico frente a la Covid-19

Fuente: MEF (2020a) Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 (p.18)

En la presentación del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 (agosto, 2020), el MEF cita entre los elementos clave para la recuperación de la economía peruana, al impulso a la demanda de acuerdo al plan económico frente a la Covid-19; al impulso al stock de capital, entre ellos el impulso a los proyectos de inversión contenidos –entre otros– en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad; y el impulso a la competitividad y productividad, en el que juega un rol crucial el Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

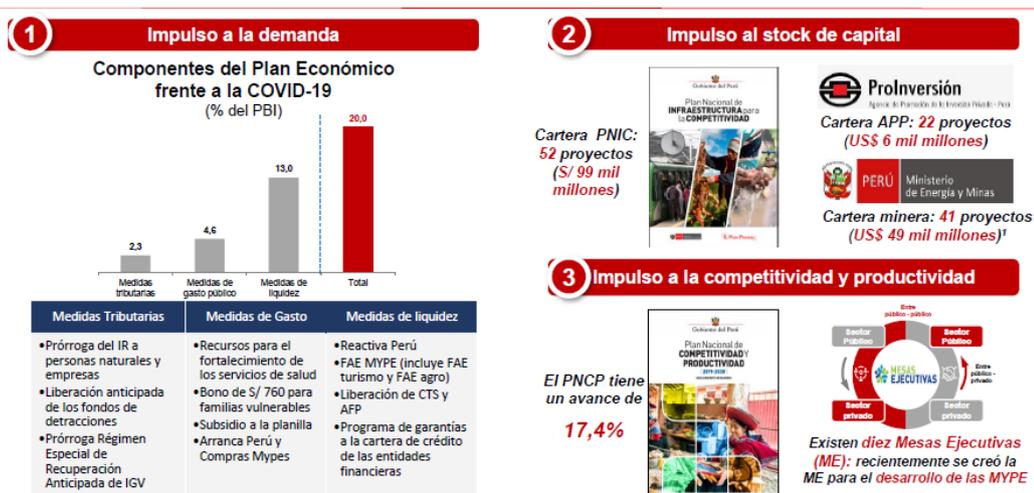


Figura 7. Elementos clave en la recuperación socioeconómica del país.

Fuente: MEF (2020b) Presentación del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024

a. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019-2030*

El PNCP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF, contiene una serie de medidas para fortalecer el crecimiento económico a mediano y largo plazo en el país, las cuales se busca implementar a través de 84 medidas de política y 9 objetivos prioritarios. Este documento tiene un horizonte de implementación de medidas de política hacia el 2030, con medidas que establecen hitos específicos para su seguimiento durante este período. Para este fin, el PNCP propone hitos temporales en los años 2019, 2021, 2025 y 2030.

Cabe precisar que los objetivos prioritarios 1, 2 y 6 del Plan tienen vinculación con la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS).

Tabla 3. *Alineamiento de la ENDIS a los objetivos prioritarios del PNCP*

Objetivo prioritario	Lineamientos	Vinculación con eje ENDIS
OP1. Dotar al país de infraestructura económica y social de calidad	2. Orientar la programación multianual de inversiones al cierre de brechas prioritarias de infraestructura y acceso a servicios públicos, con enfoque territorial y resiliente a desastres naturales y vulnerabilidad ante el cambio climático	<u>Eje 1. Nutrición infantil</u> El lineamiento presenta vinculación con el resultado inmediato de acceso al agua potable y saneamiento.
OP2. Fortalecer el capital humano	4. Articular el acceso de la población en edad escolar a servicios públicos de calidad (educación básica, salud y alimentación).	<u>Eje 3. Desarrollo integral de la niñez y adolescencia</u> El lineamiento 4 promueve el resultado inmediato vinculado a instalaciones educativas adecuadas.
OP6. Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo	1. Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala.	<u>Eje 4. Inclusión económica</u> , siendo el lineamiento 1 vinculado al resultado intermedio de acceso a servicios económicos.

b. Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC)

El Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), aprobado mediante Decreto Supremo N° 238-2019-EF, constituye un instrumento orientado a facilitar el cierre de brechas en infraestructura existente con miras a sustentar el desarrollo sostenible del país. El documento estructurado con tres objetivos estratégicos, contiene 52 proyectos prioritarios con un valor de 99,196 millones de soles, estos proyectos se encuentran articulados entre sí, para potenciar el crecimiento, la competitividad y el desarrollo en el país, desde una perspectiva sectorial y territorial.

Los proyectos que constituyen la cartera priorizada de este documento han sido recogidos a partir de la propuesta de los sectores que componen el Poder Ejecutivo. La mencionada cartera de proyectos se encuentra conectada con los sistemas administrativos de Invierte.pe y de presupuesto público, con lo que se garantiza su viabilidad financiera.

El objetivo 3 del PNIC, “Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”, tiene vinculación con los lineamientos de la ENDIS, en cuanto establece el impulso de la inversión en infraestructura que cubra las necesidades básicas y mejore la calidad de vida de los ciudadanos, a fin de consolidar en el largo plazo el capital humano del país. (MEF, 2019c, p.5)

1.1.4. El planeamiento estratégico articulador de políticas y planes para la recuperación sostenible de la situación socioeconómica en el país

La continuidad de las acciones en la etapa de post-pandemia, en la que las entidades gubernamentales y no gubernamentales, junto a la población, tienen que continuar desarrollando acciones cada vez más coordinadas y hacia un norte común, constituye un desafío en el que recobran importancia la gestión para resultados y el planeamiento estratégico.

Implica dar continuidad a la gestión pública, pero en un nuevo contexto con mayores riesgos, y ello debe iniciar con la revisión y actualización de los instrumentos y la participación de los equipos de dirección y equipos técnico-

operativos, para asumir la oportunidad que la Covid-19 coloca para impulsar mejores condiciones para la equidad y menos desigualdad.

El planeamiento estratégico en el país es conducido por el CEPLAN, como organismo técnico especializado, rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)¹, creado mediante Decreto Legislativo N° 1088. Toma como marco de referencia y de alineamiento a las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021²; la Política General de Gobierno al 2021, y la Visión del Perú al 2050 aprobada en el Foro del Acuerdo Nacional³ (CEPLAN, 2019, p.14).

Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional “definen lineamientos generales para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible y para afirmar la gobernabilidad democrática en el país”. Ellas constituyen el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional⁴. Las 35 Políticas de Estado vigentes desde el 2002 están ordenadas en ejes temáticos relacionados a: (i) Democracia y Estado de Derecho; (ii) Equidad y Justicia Social; (iii) Competitividad del país; y (iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado.

La Política General de Gobierno al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, comprende los siguientes ejes de aplicación por todas las entidades públicas: (i) Integridad y lucha contra la corrupción, (ii) Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad, (iii) Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible, (iv) Desarrollo social y bienestar de la población, y (v) Descentralización efectiva para el desarrollo. Cada eje cuenta con lineamientos prioritarios, en su mayoría de carácter transversal, otros de estricto cumplimiento sectorial, y todos de obligatorio conocimiento y observancia.

¹ La norma de creación lo define como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país.

² Hasta la aprobación del nuevo PEDN, cuyo proceso de actualización se ha iniciado mediante Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD

³ La guía para el planeamiento institucional hace referencia a la propuesta de imagen de futuro del Perú (preimagen), sin embargo, la Visión del Perú al 2050, fue aprobada por consenso en el Foro del Acuerdo Nacional el 29 de abril de 2019.

⁴ Espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos, conformado por el Gobierno en sus tres niveles y las principales instituciones políticas y sociales del país.

Las Políticas Nacionales, consideradas de obligatorio cumplimiento por todas las entidades y niveles de gobierno, están comprendidas entre las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo. Las políticas nacionales, según el art. 4° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), definen entre otros, los objetivos prioritarios, los lineamientos y los contenidos principales de las políticas públicas.

Con el propósito de guiar su correcta formulación, implementación, seguimiento y evaluación, el CEPLAN ha emitido la Guía de Políticas Nacionales⁵, norma a la cual se vienen adecuando las políticas nacionales bajo la rectoría de los Ministerios fundamentalmente. El MIDIS se encuentra en proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú al 2021 se encuentra en proceso de actualización, para lo cual el CEPLAN viene desarrollando las disposiciones contenidas en la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD que alcanza a todos los integrantes del SINAPLAN. Un primer paso constituye la aprobación en el Foro del Acuerdo Nacional de la Visión del Perú al 2050, producida el 29 de abril del 2019, con lo cual se ha iniciado el proceso de implementación del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua en las políticas y planes estratégicos. La síntesis de la visión que publica el CEPLAN menciona:

Al 2050, somos un país democrático, respetuoso del Estado de derecho y de la institucionalidad, integrado al mundo y proyectado hacia un futuro que garantiza la defensa de la persona humana y de su dignidad en todo el territorio nacional.

Estamos orgullosos de nuestra identidad, propia de la diversidad étnica, cultural y lingüística del país. Respetamos nuestra historia y patrimonio milenario, y protegemos nuestra biodiversidad.

El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente, eficaz, eficiente, moderno y con enfoque intercultural.

Juntos hemos logrado un desarrollo inclusivo, en igualdad de oportunidades, competitivo y sostenible en todo el territorio nacional, que ha permitido erradicar la pobreza extrema y asegurar el fortalecimiento de la familia.
(CEPLAN, 2019)

⁵ Aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00047-2018/CEPLAN/PCD, modificada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD.



Figura 8. Síntesis de la visión a futuro: Perú al 2050

Fuente: CEPLAN (2019) *Guía para el planeamiento institucional* (p.61)

Asimismo, para la revisión y actualización de los planes estratégicos a diferente nivel y competencias, tomando como punto de partida la Visión Perú al 2050, la citada directiva para la actualización del PEDN y la Guía para el Planeamiento Institucional a ser considerado por todos los integrantes del SINAPLAN, contempla el Ciclo de Planeamiento Estratégico para la Mejora Continua, así como el alineamiento de políticas y planes.

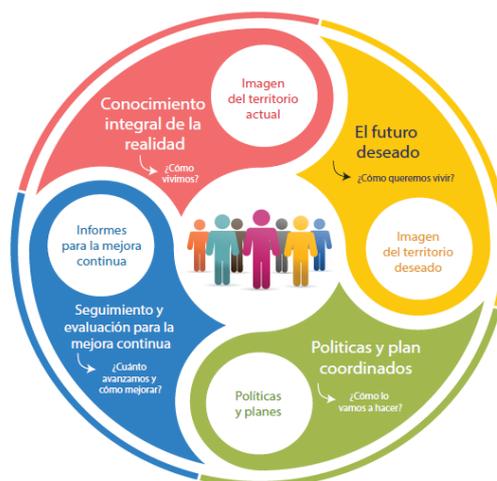


Figura 9. Ciclo de Planeamiento Estratégico para la Mejora Continua

Fuente: CEPLAN (2017) *Directiva para la Actualización del PEDN* (p.7)

Cada etapa en el ciclo deberá ser aplicada al contexto territorial, institucional o sectorial, según corresponda, tomando los informes de seguimiento y evaluación.

Otro importante elemento a tomar en cuenta en los procesos de actualización de planes es el alineamiento en la cadena de objetivos de los mismos, conforme se aprecia en las disposiciones emitidas por el CEPLAN.

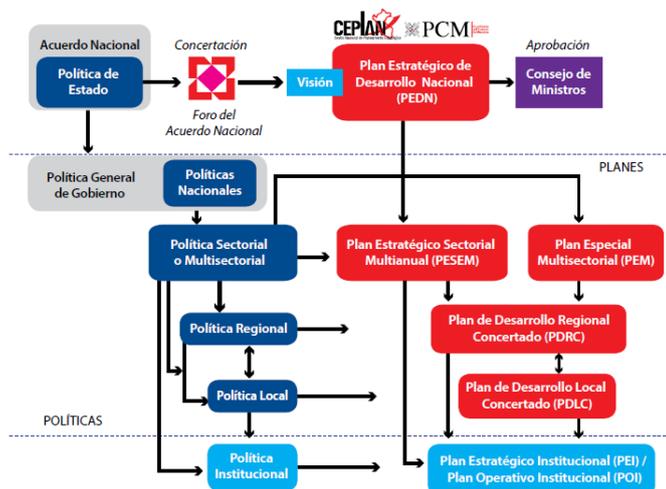


Figura 10. Articulación de políticas y planes en el SINAPLAN

Fuente: CEPLAN (2017) Directiva para la Actualización del PEDN (p.8)

Cada etapa en el proceso de planeamiento estratégico es fundamental y requiere de la participación de los directivos y los equipos de trabajo, con cuya participación se debe asegurar además de una buena formulación y ejecución, un buen seguimiento y evaluación. Para ello la guía clasifica los tipos de evaluación.



Figura 11. Tipos de evaluación de PEI

Fuente: CEPLAN (2019) Guía para el planeamiento institucional (p.55)

1.1.5. Las recomendaciones del programa País OCDE-Perú, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, como apoyo al enfoque sistémico en el proceso de recuperación sostenible post Covid-19

El planeamiento estratégico toma en cuenta los compromisos internacionales como los asumidos con relación a la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Programa País OCDE-Perú.

El nuevo contexto post Covid-19 encuentra al Perú en pleno desarrollo de medidas orientadas a fortalecerse como país que se encamina a alcanzar los niveles de desarrollo de los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conforme da cuenta el Programa País OCDE-Perú, asumido con estudios y recomendaciones desde diciembre del 2014, con compromisos para mejorar la visión estratégica, la gestión de las políticas públicas orientadas al bienestar de la población y a encaminar las reformas necesarias para lograrlas. De otro lado, el salto cualitativo que se traza el Perú en su ruta estratégica hacia la OCDE implica, conforme señalan estudios multidimensionales, que “Hoy, el Perú debe llevar a cabo reformas estructurales para embarcarse en el siguiente capítulo de su desarrollo, ampliando la inclusión social, consolidando la clase media y transformándose en una economía de ingreso alto”. (OCDE, 2016a, p.4)

Entre los compromisos asumidos por el MIDIS en el marco de las recomendaciones derivadas de los estudios realizados con la OCDE, están los desafíos por continuar impulsando estrategias de articulación de políticas y planes en materia de desarrollo e inclusión social, así como la universalización de servicios que alcance a cerrar brechas en las poblaciones vulnerables.

Asimismo, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el MIDIS asumió el alineamiento de sus intervenciones a por lo menos tres objetivos (ODS1, ODS2 y ODS10) en el campo de su competencia y junto a todas las entidades del Estado coordinadas y alineadas por el CEPLAN. (Ver alineamiento de políticas y la Agenda 2030 en el Anexo N° 3).

1.1.6. Política y planes en el MIDIS

La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social del MIDIS está contenida en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”

(ENDIS)⁶. Este documento viene siendo actualizado conforme a la Guía de Políticas Nacionales aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018-CEPLAN/PCD.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS, está alineado al Eje Estratégico 01. Derechos fundamentales y dignidad de las personas y al Eje Estratégico 02. Oportunidades y acceso a los servicios, del PEDN Perú al 2021, y cuenta con 8 objetivos estratégicos generales⁷ con objetivos estratégicos específicos que los desarrollan. Su estructura, horizonte temporal, indicadores y metas se encuentran en proceso de revisión y actualización en coordinación con el CEPLAN.

El PEI 2013-2016 fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS. Cuenta con 9 objetivos estratégicos generales⁸ y sus correspondientes objetivos estratégicos específicos, alineados al PESEM. Este documento ya cuenta con una nueva versión, el Plan Estratégico Institucional - PEI 2020-2023, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 097-2020-MIDIS, que se encuentra estructurado por 6 objetivos estratégicos institucionales y 28 acciones estratégicas institucionales que los desarrollan. Es necesario resaltar que este último documento se encuentra desarrollado bajo los lineamientos de la Guía de Planeamiento Institucional del CEPLAN.

El POI 2020 contempla las actividades operativas que se desagregan de las Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) del PEI vigente. Para la administración de los recursos presupuestarios, el MIDIS cuenta con 8 Unidades Ejecutoras:

⁶ Aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS y precisada en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que la ENDIS constituye la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).

⁷ El PESEM 2013-2016 tiene el Objetivo Estratégico General 0. Mejorar las condiciones de vida de la población en proceso de inclusión, que no es desagregado a nivel de objetivos estratégicos específicos.

⁸ El PEI 2013-2016 tiene el Objetivo Estratégico General 0. Mejorar las condiciones de vida de la población en proceso de inclusión, que es compartido con el PESEM, pero no cuenta con objetivos estratégicos específicos para su implementación.

Tabla 4. *Unidades Ejecutoras*

- UE 001: Sede Central del MIDIS
- UE 003: Programa Nacional Cuna Mas
- UE 004: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES
- UE 005: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS
- UE 006: Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65
- UE 007: Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma
- UE 008: Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social
- UE 009: PROGRESA (creada en el 2018 y desactivada en el 2020) ⁹

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

A modo de resumen

En un nuevo escenario social y económico marcado por la agudización de las desigualdades y las brechas sociales y económicas como consecuencia de la pandemia de Covid-19, son mayores y complejos los desafíos para la gestión de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, siendo fundamentales hoy más que antes, la visión de conjunto, el alineamiento y complementariedad de pensamiento, acción y recursos, entre todos los actores institucionales de nivel sectorial e intergubernamental vinculados a la política, para lo cual es clave fortalecer el planeamiento estratégico para su mayor apoyo en la toma de decisiones y la gestión para resultados del MIDIS.

1.2. Preguntas de investigación

1.2.1. Pregunta general

¿De qué manera el planeamiento estratégico tiene influencia en la gestión del MIDIS?

1.2.2. Preguntas específicas

- ¿De qué manera los factores de riesgo no identificados desde la planificación estratégica inciden en la gestión del MIDIS?
- ¿Cómo la carencia de tecnología en el uso de herramientas de planificación y presupuesto afecta la gestión de resultados en el MIDIS?

⁹ Creada mediante Resolución N° 368-2018-MIDIS, que integró JUNTOS, Pensión 65 y CONTIGO. Su **des**activación se produjo mediante Resolución Ministerial N° 001-2020-MIDIS.

- ¿En qué medida los directivos y equipos de trabajo del MIDIS aplican el planeamiento estratégico como medio fundamental para lograr cambios y resultados esperados?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Determinar cómo el uso del planeamiento estratégico puede disminuir los riesgos para alcanzar los resultados esperados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el contexto post Covid-19.

1.3.2. Objetivos específicos

- Identificar los factores de riesgo que asume la gestión del MIDIS.
- Analizar las herramientas de planificación y presupuesto que se aplican para la generación de resultados en la gestión del MIDIS.
- Analizar la apropiación del planeamiento estratégico como medio de gestión para resultados, en los directivos y equipos de trabajo.

1.4. Justificación y viabilidad

La inesperada y desconocida presencia de la Covid-19, interpretada por la OMS como pandemia por su generalización en el mundo, ha colocado en la agenda pública del Perú junto al desafío de la inmediata atención de casos de contagio y muerte, ahora asumiendo además rebrotes y segunda ola, el desafío de repensar con urgencia las medidas de mejoras en diversos sectores y niveles de gobierno, en horizontes de corto, mediano y largo plazo, necesarios para recuperar al país de su retroceso, en el que los niveles de pobreza y desigualdad han aumentado, volviendo a situaciones similares a las de hace más de una década (CEPAL, 2020b, p.3-4).

El nuevo contexto para la gestión pública post Covid-19 con graves afectaciones socioeconómicas y ambientales, configuran el escenario donde la gestión del MIDIS debe actuar en armonía con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la política gubernamental y las prioridades de las políticas nacionales.

El desarrollo del plan de investigación ha permitido identificar oportunidades de mejora en la organización del MIDIS y los programas sociales adscritos a él, así como en el planeamiento estratégico, de modo tal que su participación fortalecida

permita contribuir a la eficacia en la gestión de la política nacional de desarrollo e inclusión social.

Los alcances de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que conduce la PCM, así como la existencia de normas que regulan el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico desde el CEPLAN, y del Presupuesto por Resultados desde el MEF, son elementos fundamentales para emprender el posible proceso de reordenamiento organizacional y el fortalecimiento del planeamiento estratégico y el presupuesto en el MIDIS y los programas sociales.

1.5. Delimitación de la investigación

1.5.1. Delimitación espacial

La investigación se ha desarrollado en la ciudad de Lima, donde se encuentra la sede del MIDIS y de los programas sociales adscritos a él, desde donde se aplica el planeamiento estratégico de desarrollo e inclusión Social para el ámbito nacional.

1.5.2. Delimitación temporal

La investigación es de corte al 2020, año en que se prevé el planeamiento estratégico para los siguientes años.

1.5.3. Delimitación temática

La unidad de análisis ha girado alrededor de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y los planes a cargo del MIDIS y de los programas sociales.

1.6. Limitaciones de la investigación

La principal limitación en el desarrollo de la investigación ha estado asociada al tiempo disponible de los informantes clave considerados en el plan de investigación, en la medida en que el proceso de investigación operativa ha implicado la aplicación de algunas técnicas con la participación de informantes del MIDIS, se ha llevado a cabo entre setiembre y noviembre, etapa de alta incertidumbre por la intervención del MIDIS en las acciones de emergencia sanitaria y por los cambios administrativos asociados a la coyuntura de crisis política.

En este contexto, la realización del estudio ha utilizado las entrevistas no estructuradas para lograr la amplitud de la información luego de haber centrado previamente el objeto de la investigación. Asimismo, los cuestionarios y la revisión documental han sido suficientes para analizar y determinar estados de situación.

CAPÍTULO II. Estado del conocimiento

2.1. Antecedentes de la investigación

Son diversas y numerosas las investigaciones académicas relacionadas a planes estratégicos y operativos como instrumentos de gestión del Estado y en las entidades públicas y también privadas, reafirmando su carácter fundamental para lograr productos y resultados en el tiempo esperado. En los estudios nacionales destacan las debilidades en la organización del Estado y de las instituciones, así como de las formas metodológicas en el proceso de formulación; otras en cambio se detienen en la forma de gestionarlos, que es donde se relacionan la gestión pública y el planeamiento estratégico.

Cabe destacar que las distintas Agencias de Cooperación Técnica Internacional centran también desde hace varios años su atención en la mayor efectividad de la gestión, situando como un desafío pendiente al planeamiento estratégico y a la gestión pública para resultados. Promueven enfoques de planeamiento estratégico, destacan la importancia de la gestión territorial, y junto a ello la participación de todos los actores que se deben involucrar en planes y procesos para lograr la sostenibilidad de los cambios esperados. Facilitan los análisis comparados en los avances de los diversos países, las expresiones de problemas y compromisos para solucionarlos en los espacios de intercambio y acuerdos que asumen los países en un marco global (cumbres, foros, mesas, otros).

2.1.1. Investigaciones nacionales

Quicaño, Ramos y Rengifo (2017), en su tesis titulada “Lineamientos para la mejora del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, enfocado en la modernización de su fuerza operativa”, se propusieron “describir los aspectos de la gestión que pueden mejorarse en la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, para alcanzar el objetivo de mejoramiento de la capacidad operativa del componente terrestre” (p.6). En la metodología desarrollaron el enfoque cualitativo, aplicando la observación participante y entrevistas como principal herramienta de investigación (p.7). Como conclusión, el estudio encontró deficiencias metodológicas y la ausencia de un planeamiento de largo plazo que oriente el

necesario proceso de modernización (p. 61), por lo que plantearon alinear el planeamiento militar con los lineamientos que establece el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del CEPLAN, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Briët, Díaz, Lobos y Mesías (2017), en su tesis titulada “Planeamiento Estratégico del Perú”, tuvieron como objetivo formular una propuesta de planeamiento estratégico para el Perú, con una visión al 2030, en la perspectiva de un crecimiento sostenido de la economía que permita elevar el nivel de competitividad en beneficio de la población. En la metodología aplicada hacen un análisis integral de la situación actual del Perú y sus potencialidades en el marco de la globalización y la importancia de los mercados internacionales. Destacan entre las conclusiones que, pese al crecimiento sostenido del Perú en los últimos años, no se ha reflejado mejoras con relación a los altos índices de pobreza y pobreza extrema (p. 255). Proponen un plan basado en el modelo secuencial del proceso estratégico, enfocándose en la diversificación del sector productivo y las mejoras en la calidad de la gestión pública.

Magnani, Cornejo e Insausti (2017), en la tesis titulada “Delivery UNIT en río Tambo contra la desnutrición crónica infantil”, se propusieron explorar la problemática de la desnutrición crónica infantil. La metodología aplicada tomó el “enfoque cualitativo-inductivo bajo una lógica exploratoria y descriptiva”. (p.5), aplicando para ello técnicas como revisión de documentos, entrevistas y observación. Los autores concluyeron que la política pública para prevenir y contrarrestar la DCI no se logra instrumentalizar por falta de articulación, coordinación, seguimiento y evaluación entre los actores. Plantearon la creación de una Unidad de Cumplimiento encargada del seguimiento cercano, la articulación y el fortalecimiento de capacidades de los involucrados.

Romero (2016), en su tesis titulada “La gestión estratégica y su influencia institucional en los planes estratégicos de las universidades públicas del Ecuador. Caso: Universidad Técnica de Machala”, se propuso formular un modelo de gestión estratégica institucional que influya en los planes estratégicos de las universidades públicas del Ecuador. La metodología aplicada responde a una investigación de tipo empírica y explicativa con diseño transeccional-descriptivo-correlacional-no

experimental (p.94). El estudio concluyó evidenciando la relación positiva entre la gestión estratégica institucional y la planificación estratégica. El autor propuso un modelo de gestión estratégica institucional basado en la mejora de la organización, el bienestar estudiantil y la vinculación con la sociedad.

2.1.2. Investigaciones internacionales

Conte (2015), en su tesis titulada “Los aportes del Programa de Evaluación de Políticas Públicas a la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo en la Administración Pública Nacional”, se propuso analizar el papel del Programa de Evaluación de Políticas Públicas (PEPP) en el fortalecimiento del pilar de evaluación en la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) de la Administración Pública Nacional. La metodología cualitativa comprendió la revisión documental del marco legal, análisis de diagnósticos existentes y otras fuentes secundarias: entrevistas y validaciones. Concluyó en que el PEPP no ha logrado promover la coordinación y la vinculación de las áreas de evaluación al interior de las oficinas de planificación y presupuesto, por lo que este sería el desafío.

Arce (2012), en su tesis titulada “Proceso de formulación de estrategias emergentes del Tecnológico de Costa Rica”, se trazó como objetivo general, conocer los procesos actuales de formulación de estrategias emergentes y el impacto que generan en la organización de la Universidad Tecnológica de Costa Rica. La metodología aplicada se basó en el enfoque cualitativo a través de estudios de casos. Ha aplicado técnicas como la revisión de documentos, la observación y las entrevistas. Concluyó identificando estrategias emergentes que se incorporan al proceso de planeamiento, originadas por diversas causas (no previstas en el proceso de planeamiento), pero siempre alineadas a la misión y visión establecidas.

Brume (2017), en el artículo “Gestión estratégica como herramienta para promover la competitividad de las empresas del sector logístico del departamento Atlántico, Colombia”, tuvo como propósito determinar la relación existente entre la gestión estratégica y la competitividad de las empresas del sector logístico del departamento del Atlántico. La metodología aplicada fue de enfoque cuantitativo, habiendo aplicado fundamentalmente la observación empírica de las acciones en la

organización lo que le da un enfoque epistemológico y positivista, apoyado con estudios descriptivos de campo. Concluyó en que la gestión estratégica en las empresas no es exitosa por falta de seguimiento diario a la gestión de metas y el presupuesto, por áreas funcionales, procesos operativos y tácticos, por lo que propuso mejorar con métodos, técnicas e instrumentos que impacten la eficiencia, eficacia, productividad y competitividad.

Máttar y Cuervo (2017), en el estudio denominado “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas”, se propusieron identificar experiencias de articulación de tiempos, escalas, sectores y actores relacionados con la planificación en nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana. La metodología, de orden cualitativo, desarrolló una revisión documental de diversas fuentes secundarias y cuestionario transversal a cada experiencia. Concluyeron en que las experiencias de planificación en América Latina y el Caribe son diversas y desiguales en el uso de herramientas como la planificación estratégica, la prospectiva, la gestión, la programación y planificación por resultados, la presupuestación plurianual y los sistemas de evaluación, monitoreo y seguimiento.

2.2. Teorías

En el abordaje del tema de investigación son relevantes el planeamiento estratégico y su relación con la gestión pública, en la perspectiva de la búsqueda de resultados en correspondencia con las exigencias de la población.

La gestión orientada a resultados es un enfoque fundamental en la forma de gestionar para lograr los cambios que se espera producir al intervenir. Al respecto, García y García (2010) consideran la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD):

Como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país (p.7).

Aquí es clave el alineamiento de los actores estratégicos que deben intervenir en la gestión que busca un resultado puntual en la población. La gestión orientada a resultados es un enfoque que ha ido ganando espacio como respuesta a la necesaria transparencia y calidad en el uso de los recursos públicos de acuerdo a la experiencia en los diversos países. Esto implica pasar de detenerse en los insumos a generar productos y obtener resultados en el mediano y largo plazos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como comunidad de desarrollo integrada por países socios y donantes, centra su atención y esfuerzos para lograr cada vez más resultados, para lo cual realiza estudios y formula recomendaciones en el marco de la cooperación entre países que promueve. En la evolución de su funcionamiento destaca en diversos eventos como la Conferencia de Monterrey (2002), la mesa redonda internacional sobre resultados en Marrakech (febrero de 2004), y el foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en París (marzo de 2005), en cada uno de los cuales el centro de la atención ha sido buscar los resultados en la gestión. Al respecto, en OCDE y BM (s.f) se afirma:

La gestión para resultados de desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados (p.1)

Al respecto, reafirmando los acuerdos de Marrakech (2004), se menciona también que para que la gestión para resultados sea efectiva los sistemas de gestión deben considerar resultados como parte de la planificación, la ejecución y la evaluación, por lo que se requiere mantener fortalecida la planificación estratégica y junto a ella la gestión comprometida, informada y responsable.

Asimismo, la OCDE y el BM (s.f) destacan que el enfoque de la gestión orientada a resultados busca generar cambios en la forma de gestionar de las organizaciones, mejorando su organización y desempeño. Para ello son fundamentales la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación (p.9).

La gestión para resultados de desarrollo, basada en su enfoque multidimensional, toma en cuenta los siguientes principios: centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo; alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados; mantener la medición y la información sencillas; gestionar para, y no por, resultados; usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones (p.3).

Las consideraciones y recomendaciones que forman parte de las reglas en las relaciones entre los países miembros de la OCDE, implican nuevas y más exigentes formas de gestionar para el desarrollo, y es allí donde recobra su importancia el planeamiento estratégico como medio para encaminar la gestión hacia el desarrollo, se debe trascender a la experiencia tradicional, en la medida en que los procesos en la gestión deben estar orientados no solo a generar productos sino a obtener resultados, en correspondencia con la visión de largo plazo, las expectativas institucionales y de la población.

El compromiso que asume el Perú encaminando su avances y mejoras para su ingreso y participación en la OCDE, partió por un estudio sobre la gobernanza pública realizado por dicha entidad sobre políticas y programas de administración pública dentro del marco del Programa País OCDE-Perú 2015-2016, el propósito era evaluar temas de reforma clave y obtener recomendaciones sobre los cursos de acción que debería seguir el Perú para alcanzar sus objetivos de reforma, los que se vienen avanzando en diferentes sectores y entidades. En este contexto, en la OCDE (2016b) se destaca en materia de gobernanza:

Perú está tratando de mejorar sus instrumentos de planificación estratégica y de seguimiento y evaluación (S&E). Esto representa una oportunidad importante para fortalecer la planificación estratégica como instrumento clave de las políticas públicas y así determinar prioridades, asignar recursos y establecer metas y objetivos medibles, tomando líneas de base claras y relevantes como punto de partida (p.27).

Asimismo, entre las principales recomendaciones destaca la necesidad de fortalecer capacidad y peso político en el Centro de Gobierno (representado en la PCM) al cual está adscrito el CEPLAN, encargado de liderar los procesos de

políticas y el planeamiento estratégico a todo nivel. Refuerza igualmente la necesidad de mejorar y hacer más efectiva la coordinación CEPLAN-MEF y los Ministerios en la perspectiva del logro de los resultados esperados a partir del planeamiento estratégico, la implementación de los planes con la asignación de recursos, su monitoreo y evaluación para realimentar planes y políticas. Reconocen la complejidad en la implementación, al tiempo de recomendar liderazgo, seguimiento y evaluación con ciclos de realimentación (p.49).

Con relación al planeamiento estratégico o la planificación estratégica, como un medio clave en el desempeño de la gestión pública, podemos afirmar que al igual que la gestión pública, tiene como centro de su atención a las personas. Su definición ha ido evolucionando en el tiempo, motivando cambios en la forma tradicional de entenderla como un instrumento, a otra demandada por la búsqueda de mayor concreción en la gestión, mirando el largo plazo para los cambios o mejoras propuestas por los propios actores involucrados, siendo el fundamental la población.

Ossorio (2003) considera que el éxito en las organizaciones emergentes requiere del talento y de la disposición de la gente, lo cual implica cambios en la cultura organizacional y en las personas, y es aquí donde vincula el rol de la planificación como un medio que estimula la participación con el pensamiento y la acción. El autor destaca la necesaria participación de las personas compartiendo y procurando alcanzar una visión o sueño de futuro, lo cual también implica su relación con un espacio y en un determinado tiempo. Centra el rol del planeamiento estratégico como proceso continuo e interactivo de conocimiento y acción, reafirmando que:

El planeamiento estratégico es, entonces, un proceso continuo de adaptación de la aplicación de la energía social a los cambios situacionales esforzándose por sostener la direccionalidad en la borrosidad de las circunstancias que se presentan en la trayectoria trazada hacia los objetivos propuestos (p.42).

Para Sánchez (2003), el problema está en que el planeamiento estratégico no se vincula con el planeamiento operativo, por lo que plantea la necesidad de mejorar la gestión y hacerla por objetivos, una gestión pública por objetivos sobre la base de ciudadanos y organizaciones informadas. Destaca que los procedimientos son

importantes, pero no lo único, interesan también los resultados. Aludiendo a los elementos de la planificación, recuerda que “El buen administrador tiene visión de futuro, construye escenarios, define situaciones, se propone una misión concreta y objetivos y precisa cómo va a medir sus logros” (p.8).

La planificación que involucra objetivos de largo y mediano plazo se refiere a la planificación estratégica; en tanto que la planificación del corto plazo es la operativa, la que año a año hace posible el cumplimiento de los objetivos. Ambas se articulan mediante indicadores de desempeño que se deben monitorear y evaluar.

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno que disponen las sociedades civilizadas para definir la carta de navegación de la nación. Esta, precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado para entregar atribuciones a los poderes públicos; por tanto, define la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos (p.8).

De otro lado, en Armijo (2011) encontramos que la planificación estratégica, PE, es definida como una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (p.5). Precisa también como fundamental, las estrategias para lograr los objetivos.

Berretta y Kaufman (2011) asocian el planeamiento estratégico con la gestión para resultados en un contexto de nuevos enfoques de la teoría del desarrollo, consideran que:

La principal virtud de la planificación orientada a resultados radica en que ayuda a trazar el rumbo de largo plazo de la gestión pública y a alcanzar objetivos estratégicos, controlando este proceso a lo largo de su desarrollo, a fin de saber si realmente se avanza en la dirección deseada. En otras palabras, aporta instrumentos tanto para garantizar que el plan se esté realizando como para controlar que se avance en el sentido deseado (p.7).

Máttar y Cuervo (2017) desarrollan el concepto contemporáneo de planificación para el desarrollo precisando que “la planificación es un acto político,

una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo” (p.35).

Este concepto avanza en la perspectiva de no solo detenerse en las etapas del proceso de planificación, sino en la forma cómo interactúan sus componentes y cómo se gestionan. Las relaciones de coordinación y articulación entre niveles de gobierno y sectores, así como la proyección de su realización y resultados en el tiempo, son claves en el análisis y, por tanto, le dan a la planificación estratégica el carácter indesligable de la gestión pública, centrada en los ciudadanos como principales actores de los cambios y consiguientes mejoras hacia un nivel de bienestar.

La planificación estratégica está llamada a recobrar su importancia y consideración para aportar en la coordinación y articulación de esfuerzos de todos los actores que se involucran en la misión de las entidades públicas. El discurso y compromiso político, unido al técnico, requieren ser más sostenibles en su recorrido hacia el futuro colectivo deseado y necesario, desafíos de la gobernabilidad y la gobernanza en nuestro país.

También la articulación, perfeccionamiento e innovación de las herramientas útiles en el circuito de la planificación, gestión, monitoreo y evaluación de políticas y planes, es un imperativo para la efectividad en la gestión.

2.3. Marco conceptual

2.3.1. Gestión para resultados

La gestión pública en el Perú está coordinada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, siendo el principal instrumento de orientación la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PCM, 2013), en la que se precisa que “La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano” (p.27). Ello implica que el quehacer público debe comenzar por entender las necesidades de los ciudadanos para que a partir de ello se organice o perfeccione su organización, se identifiquen y desarrollen procesos de producción de servicios públicos (misionales, de asesoría y soporte); y se construyan los objetivos y metas para el corto, mediano y largo

plazo, transformando insumos a productos y resultados con la “mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible” (p.27).

García y García (2010), guiados por el concepto del valor público, por el cual la acción gubernamental debe alcanzar con sus servicios públicos la satisfacción en la sociedad, definen la gestión para resultados en el desarrollo¹⁰ como:

Una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (p.7)

La gestión para resultados coloca en primer lugar los resultados que se desean alcanzar y en función de ello, determinar productos a lograr con actividades y con el uso de los insumos necesarios.



Figura 12. Cadena de valor de la gestión para resultados

Fuente: PCM (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021* (p. 32)

En este contexto, se impulsa en diversa normativa nacional y sectorial, de modernización, de planeamiento y de presupuesto, el uso de la metodología de la

¹⁰ Gestada en la década de los setenta en los países desarrollados, en el marco del modelo de la nueva gestión pública que buscaba la racionalidad económica con eficiencia y eficacia. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo fue acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de gestión para resultados en el desarrollo.

cadena de valor, mediante la cual se orienta a pasar de una forma tradicional e inercial de programar actividades y recursos, a otra pensada en productos y resultados esperados a satisfacción de los ciudadanos, en el corto y mediano plazo. Este es el mayor desafío en el que la aplicación de la política todavía tiene considerables retrasos, que podrían estar asociados a los operadores de las políticas y los planes, pero también a los decisores. Para ello también se menciona como necesaria la gestión del cambio para lograr el sostenimiento de la gestión para resultados.

Entre los componentes de la gestión pública orientada a resultados se establecen en primer lugar a las Políticas de Estado y de Gobierno, componentes que están institucionalizadas por el Acuerdo Nacional y la Presidencia del Consejo de Ministros; también se menciona al planeamiento estratégico, que se encuentra liderado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) con el reto de articular políticas y planes con enfoque territorial y sectorial para el corto, mediano y largo plazo; el presupuesto por resultados, impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); la gestión por procesos, liderada por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, con el desafío de cambiar las formas tradicionales de gestionar basado en un modelo funcional a otro basado en cadena de valor para generar productos y resultados; el Servicio Civil Meritocrático, cuya rectoría está a cargo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR); y, el seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, que cada entidad debe impulsar para la mejora continua de la gestión a su cargo.

2.3.2. *Planeamiento estratégico*

Asociado a la gestión orientada a resultados, el planeamiento estratégico es una herramienta imprescindible que apoya la gestión de una organización, facilitando elementos para la toma de decisiones respecto de las prioridades para alcanzar resultados en el mediano o largo plazo.

La composición del término planeamiento estratégico, tiene al planeamiento o también llamada planificación que, según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), es la acción y efecto de planificar, lo cual implica también, plan general metódicamente organizado para obtener un objetivo en el futuro.

Una definición que da el Programa de las Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009) alude a la planificación como “el proceso de establecer objetivos, desarrollar estrategias, trazar los planes de implementación y asignar recursos para alcanzar esos objetivos” (p.7).

Por su lado, el término estratégico, según la RAE, está vinculado a estrategia, traza o ruta para dirigir un asunto, de importancia decisiva para el desarrollo de algo, conjunto de reglas que aseguran una decisión óptima en cada momento. La estrategia significa priorización, dirección que ayuda a elegir las acciones para alcanzar metas y resultados deseados.

El concepto de planificación o planeamiento ha ido evolucionando, así, Armijo (2011) distingue la planificación indicativa o tradicional de la planificación estratégica; en la primera, el Estado aparece como actor único, en tanto que en la segunda, “es el resultado de la discusión consensuada entre los principales actores sociales” (p.14).

La planificación estratégica es una herramienta clave de gestión para apoyar la toma de decisiones sobre qué hacer y la ruta a seguir hacia el futuro, adaptándose a los cambios y a las necesidades de la población a la que se orienta.

Sánchez (2003) define a la planificación o planeamiento estratégico como el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y, por tanto, define la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos. (p.8).

Un concepto más completo de planeamiento estratégico es el que definen Máttar y Cuervo (2017) como medio fundamental para la toma de decisiones y la mejora continua en la gestión: constituye un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo (p.34); dando al planeamiento estratégico una dimensión integral con participación e involucramiento de los actores, capaces de actuar de modo concertado y por fines y prioridades comunes, desde diferentes competencias y en diferentes horizontes temporales.

El concepto y aplicación del planeamiento estratégico ha ido evolucionando desde su elaboración unilateral a otra que implica procesos participativos, consensos entre los principales actores que, a pesar de sus diferentes puntos de vista e intereses, acuerdan prioridades en base a una ruta o propuesta común.

El CEPLAN, ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) ha establecido¹¹ el Ciclo de Planeamiento Estratégico para la Mejora Continua, aplicable a políticas y planes estratégicos, institucionalizando de este modo y sobre la base de la experiencia, el concepto amplio del planeamiento estratégico, pensando en los resultados esperados por la población. Este ciclo comprende cuatro fases interrelacionadas: i) el conocimiento integral de la realidad, ii) el futuro deseado, iii) políticas y planes coordinados, y iv) el seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua.

Cabe destacar que, en dicho marco conceptual, el planeamiento estratégico con enfoque de resultados considera al seguimiento y la evaluación como parte fundamental de la mejora continua, clave para completar el ciclo de gestión para resultados. Las guías del CEPLAN alcanzan a todo el circuito: Formulación y aprobación de planes y articulación del planeamiento operativo con el presupuesto; implementación y ejecución de los planes; seguimiento de la ejecución y evaluación del diseño, implementación y resultados de los planes.

Los siguientes son otros importantes conceptos asociados a políticas, planeamiento estratégico y la gestión para resultados (CEPLAN, 2018).

Política sectorial: “Subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social pública o privada. Cuenta con un ministerio rector”.

Política multisectorial: “Subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector bajo el ámbito de competencia de dos o más ministerios”.

Rectoría de una política nacional: que es la que corresponde asumir al MIDIS en materia de Desarrollo e Inclusión Social. Es la potestad exclusiva del ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas

¹¹ En la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

sectoriales nacionales, que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional (CEPLAN, 2018. p.19)

Cadena de resultados: Siguiendo los lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, orientada al logro de resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país; y con el enfoque del planeamiento para resultados, el CEPLAN considera que las eficacias de las intervenciones públicas se evalúan en función a los resultados que ellas logran en la población, para lo que deben seguir la siguiente secuencia en la cadena de resultados. (CEPLAN, 2019)

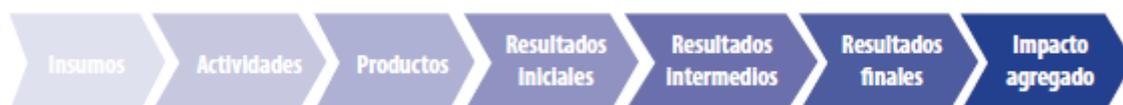


Figura 13. Cadena de resultados en el SINAPLAN

Fuente: CEPLAN (2019) Guía para el Planeamiento Institucional. (p.17)

Asimismo, en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, el MIDIS define a la inclusión social como la “situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio”.

Otra importante definición es la de PEPI, que se describe en la ENDIS como aquella población que proviene de hogares que presentan al menos tres de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión del país:

- Hogar rural ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos.
- Hogar cuya jefa tiene nivel educativo primaria incompleta o menos.
- Hogar con jefe o cónyuge con lengua originaria.
- Hogar ubicado en el primer quintil del gasto per cápita.

CAPÍTULO III. Metodología de la investigación

3.1. Enfoque de la investigación

La investigación se desarrolló aplicando el enfoque cualitativo. En este enfoque, el proceso de búsqueda de información está entre los hechos y su interpretación, “utiliza la recolección de datos sin medición numérica” conforme afirman Hernández, Fernández y Baptista (2014, p.7).

El objeto de estudio ha sido de orden empírico, por tanto, la investigación aplicada ha tratado de describir estados de situación relacionados con el planeamiento estratégico y la gestión en el MIDIS, a partir de la revisión documental fundamentalmente, y complementada con entrevistas y cuestionario, los que han constituido el centro de la observación efectuada, habiendo permitido responder a las preguntas de la investigación.

Con la postura epistemológica hermenéutica o también conocida como interpretativa, la investigación cualitativa desarrollada ha permitido conocer un estado de situación a partir del cual se establecen conclusiones y recomendaciones; no ha estado orientada a la búsqueda de verdades absolutas, ni a la construcción de nuevas teorías (Vargas, 2011, p.80).

3.2. Tipo de investigación

El tipo de investigación aplicado ha sido teórico-empírico, habiendo explorado en principio algunas teorías y fundamentalmente el desarrollo de las indagaciones empíricas en la organización y sus procedimientos.

Los medios u objetos de estudio para analizar el problema planteado han sido posibles ubicarlos íntegramente en el MIDIS y los programas sociales adscritos a él, cuyas sedes están en la ciudad de Lima. Sus portales de transparencia y la posibilidad de la comunicación virtual con informantes clave, a pesar de las restricciones en la etapa de pandemia por la Covid-19 en que se ha desarrollado la investigación, ha permitido desarrollar el tipo de investigación basado en estudios empíricos, centrados en el conocimiento del modelo organizacional, los procesos a nivel institucional y como sector; las reglas de coordinación, generación y flujo de información, así como el uso de soluciones tecnológicas.

En la perspectiva del análisis del planeamiento estratégico y la gestión para resultados del MIDIS, se ha puesto especial atención en la revisión del cumplimiento de las competencias que la ley de su creación le confiere para el desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y la equidad social, así como para la protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono (Ley N° 29792, Art. 4). Adicionalmente, se ha puesto especial énfasis en la verificación del cumplimiento de la normativa vigente en materia de instrumentos de gestión vinculados con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, poniendo especial atención sobre los instrumentos vinculados al sistema de políticas y planes (PNDIS, PESEM, PEI, POI), presupuesto por resultados (diseño de programas presupuestales), gestión por procesos (Manual de Procesos - MAPRO) y de seguimiento y evaluación (evaluaciones de impacto de intervenciones). Ver matriz de relevamiento de información de fuentes secundarias en el Anexo N° 4.

3.3. Método de investigación

Siguiendo el planteamiento de Hernández, Fernández y Baptista (2014), la investigación ha sido apoyada en el método hermenéutico fenomenológico que ha permitido el análisis e interpretación de las variables de Gestión para resultados y Planeamiento estratégico aplicados a la gestión de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social a cargo del MIDIS.

Para este fin, se consideraron variables vinculadas a los ejes y pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, y de la PNDIS.

Tabla 5. Resumen de variables por pilares de la PNMGP

Pilares del PNMGP	Variables
<u>Primer pilar</u> Políticas públicas, planes estratégicos y operativos	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de políticas y planes - Implementación de políticas y planes - Articulación de planes y presupuesto - Implementación del enfoque prospectivo en la gestión
<u>Segundo pilar</u> Presupuesto para resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia en el uso de recursos presupuestales
<u>Tercer pilar</u> Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Optimización de procesos
<u>Cuarto pilar</u> Servicio civil meritocrático	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de intervenciones para el desarrollo de capacidades - Desarrollo de competencias en los colaboradores - Gestión del rendimiento
<u>Quinto pilar</u> Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de recomendaciones de seguimiento y evaluación
<u>Primer eje</u> Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia en la información - Desarrollo de la estrategia comunicacional
<u>Segundo eje</u> Gobierno electrónico (Digital)	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de servicios digitales - Alfabetización digital
<u>Tercer eje</u> Articulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de la interoperabilidad - Coordinación multisectorial - multinivel
Resultados MIDIS	<ul style="list-style-type: none"> - Efectividad en la gestión del MIDIS - Superación de la pobreza - Implementación de intervenciones de alivio temporal - Inclusión financiera

Fuente: Elaboración propia

3.4. Escenario de estudio

La investigación se ha realizado con información y documentos del MIDIS y sus programas sociales, localizados en Lima, desde donde se conducen los procesos de planeamiento estratégico y de gestión de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y de los programas, de alcance nacional.

Tomando en consideración que la unidad de análisis lo constituyen los grupos de trabajo que interactúan con el planeamiento estratégico en el Ministerio y en los programas sociales, el estudio ha contado con participantes clave, conforme se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 6. *Resumen de participantes en el escenario de estudio*

Técnicas	Participantes
1. Cuestionario	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de la OGPPM del MIDIS - Jefe de la UPPM del PS Juntos - Jefe de la UPPM del PS Cuna Mas - Jefe de la UPPM del PS Qali Warma - Jefe de la UPPM del PS Foncodes - Jefe de la UPPM del PS Pensión 65
2. Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de la OGPPM del MIDIS - Especialista de la OGPPM del MIDIS - Directora ejecutiva del PS Juntos - Jefe de la UPPM del PS Juntos - Jefe de la UTI del PS Juntos - Jefe de la UCI del PS Juntos - Jefe de la UPPM del PS Qali Warma - Especialista de la UPPM del PS Qali Warma - Coordinador de la UPPM del PS Foncodes - Jefa de la UPPM del PS Pensión 65
3. Validación y calificación de variables	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe de la UPPM del PS Juntos - Jefe de la UPPM del PS Cuna Mas - Jefe de la UPPM del PS Qali Warma - Jefe de la UPPM del PS Foncodes

Fuente: Elaboración propia

3.5. Objeto de estudio

El estudio se ha centrado en el conocimiento de la organización e instrumentos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y los programas sociales adscritos, abordando el planeamiento estratégico como medio fundamental en el desarrollo de la gestión para resultados que le corresponde asumir.

3.6. Observable(s) de estudio

La operacionalización de las siguientes variables de estudio, permitió profundizar el conocimiento de áreas con oportunidades de mejora y expectativas en los equipos de trabajo en la perspectiva de mayor efectividad en los servicios.

Planeamiento estratégico: Marco normativo. Organización y desarrollo de procesos y procedimientos. Instrumentos para el corto, mediano y largo plazo. Medios tecnológicos que faciliten la simplificación y estandarización de procedimientos. Sus relaciones con la gestión institucional.

Gestión para resultados: Organización y medios en la conducción de la política de desarrollo e inclusión social. Mecanismos de coordinación y articulación intersectorial e intergubernamental. Riesgos. Comunicación estratégica. Seguimiento y evaluación.

3.7. Fuentes de información

3.7.1. Documentos normativos y publicaciones de la PCM.

- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013)

3.7.2. Documentos normativos y publicaciones del CEPLAN.

- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional: Plan Bicentenario, Perú al 2021 (2011)
- Directiva para la actualización del PEDN 2017 (2017)
- Guía de Políticas Nacionales (2018)
- Guía para el Planeamiento Institucional (2019)
- Informe Nacional: Perú a mayo 2020. La protección de la vida en la emergencia y después (2020)

3.7.3. Documentos y publicaciones del MIDIS

- Estrategia Nacional Incluir para Crecer - ENDIS (2013a)
- Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2013-2016 (2013b)
- Plan Estratégico Institucional - PEI 2020-2023 (2020d)
- Informe de Evaluación del PEI 2013-2018 (2019)

- Informe de Evaluación de Implementación del Plan Operativo Institucional (POI) - Primer Semestre 2020 (2020c)
- Manual de Procesos y Procedimientos de los diversos programas sociales
- Evaluaciones de Cuna más, Juntos, Haku Wiñay (Foncodes) y Pensión 65

3.7.4. Publicaciones de la OCDE y CEPAL

- Estudio de gobernanza pública (OCDE, 2016b)
- Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus Covid-19 (CEPAL, 2020b)

Nota: Toda información tomada en cuenta durante el desarrollo del estudio y en el informe final ha sido debidamente referida con las correspondientes fuentes de verificación.

3.8. Técnicas e instrumentos de acopio de información

3.8.1. Técnicas de acopio de información

a. Revisión de documentos

- Relacionados con compromisos asumidos camino a la OCDE.
- Marco normativo relacionado con las variables de la investigación tanto de la PCM, CEPLAN y el MEF.
- Documentos de gestión del MIDIS y los organismos adscritos.

b. Entrevistas no estructuradas, desarrolladas en reuniones virtuales

- Directivos y especialistas de Planeamiento y Presupuesto del MIDIS y sus organismos adscritos.
- Jefe de la Unidad Tecnologías de la información del Programa Juntos.
- Jefa de la Unidad de Comunicación e Imagen del Programa Juntos.

c. Precisión de información a través de cuestionarios.

d. Validación y calificación de variables

- Directivos y especialistas de Planeamiento y Presupuesto del MIDIS y sus organismos adscritos

3.8.2. Instrumentos de acopio de información

Se elaboró y aplicó los siguientes instrumentos:

- *Cuestionario*

El cuestionario de preguntas abiertas fue enviado por correo electrónico a los funcionarios y directivos del MIDIS y sus organismos adscritos. Las preguntas fueron diferenciadas según el informante clave. (Ver Anexo N° 2. Instrumentos de acopio de información)

- *Guía de entrevistas*

El desarrollo de las entrevistas fue realizado mediante una pauta de entrevista no estructurada, con objetivo y preguntas de la investigación presentadas previamente. Se desarrolló mediante una sesión en la plataforma de videollamadas Skype.

- *Formato para la determinación y valoración de variables estratégicas*

Se remitió un formato conteniendo un listado de variables con sus respectivas definiciones operacionales, a fin de que los especialistas y directivos del MIDIS y sus organismos adscritos, validen y califiquen según los criterios definidos en el formato.

3.9. Acceso al campo y acopio de información

Ante la situación de aislamiento social que vienen aplicando las organizaciones gubernamentales, se asumió el uso de medios virtuales para el desarrollo de reuniones de información y entrevistas, así como archivos disponibles en los portales de transparencia.

3.10. Método de análisis de información

La revisión documental se realizó tomando en cuenta la estructura de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, considerando como esquema inicial de recojo y análisis de información los pilares y ejes transversales, lo cual permitió evaluar los avances en la implementación.

El cuestionario general aplicado comprendió 14 preguntas abiertas, cuya sistematización de la información se inició con una matriz de doble entrada, en la que se identificaron las ideas clave presentadas en el cuestionario, y así también identificar las similitudes entre las opiniones vertidas en el cuestionario.

Las entrevistas no estructuradas permitieron la exposición en amplitud de la organización y funcionamiento de la gestión y su relación con el planeamiento

estratégico, realizando preguntas sobre aspectos vinculados al estudio. Un recurso adicional utilizado en las entrevistas fue una presentación que constaba del contexto general del MIDIS, en función a la experiencia del entrevistado y una breve presentación de los objetivos y preguntas de la investigación. Cada entrevista fue sistematizada y traducida en una ayuda memoria, y fue utilizada como insumo para el análisis e informe.

El proceso de recopilación de información permitió identificar variables de interés referidas frecuentemente. Esta información sirvió de base para la elaboración del análisis estratégico, que fue apoyado con el método del Análisis Estructural de Variables, aplicando el MICMAC (Matriz de impactos cruzados aplicada para una clasificación), cuyo objetivo es describir un sistema a partir de una matriz que relaciona todas las variables que lo constituyen a partir del grado de influencia y dependencia que hay entre ellas. La identificación de las variables estratégicas, así obtenidas, han sido insumos para corroborar la relación del planeamiento estratégico y la gestión para resultados en el MIDIS y recomendar su consideración en el fortalecimiento.

CAPÍTULO IV. Análisis y síntesis

4.1. Situación del contexto de estudio: el MIDIS y la Política de Desarrollo e Inclusión Social

Superar la pobreza y sus principales manifestaciones afectando a la población según sus características por grupos etarios, género, etnicidad, lugar de residencia, entre los más destacados, es desde hace muchas décadas, un desafío para las políticas y la gestión pública en el Perú, como en toda la región latinoamericana.

Durante los últimos 10 años, la pobreza monetaria total en el Perú pasó de 30,8% en el 2010 a 20,2% en el 2019. La mayor afectación perduró en las áreas rurales registrando para el mismo período, una variación de 61,0% a 40,8%. En el mismo período la pobreza extrema pasó de 7,6% a 2,9%.

A consecuencia de la pandemia por Covid-19, el Perú es uno de los países de América Latina que afronta la mayor crisis sanitaria, social y económica. Se prevé para el 2020 una contracción del producto bruto interno (PBI) de -12% (MEF, 2020a) con severas consecuencias en los niveles de empleo y de ingresos que afectan a los grupos más vulnerables y en alto riesgo, como niños y niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres y adultos mayores, sobre todo rurales.

Según recientes estimaciones (UNICEF, 2020), la pobreza monetaria total se incrementará de 20,2% en el 2019 a 30,3% en el 2020, significando el mayor valor registrado en la última década. Y según la misma fuente, “considerando la recuperación en el ingreso de los hogares, se estima que este nivel de pobreza se reduzca a 25,8% en el 2021” (p.9). La sierra y selva rurales seguirán siendo las más afectadas, lo que no implica dejar de ver las grandes ciudades por la gran concentración de población en ellas. Del mismo modo, la pobreza extrema se estima que subirá de 2,8% en el 2019 a 6,3% en el 2020, recuperándose al 3,6% en el 2021 (p.11). Esta situación se verá reflejada en la agudización de la desigualdad en el gasto de los hogares peruanos.

Este contexto en el que se encuentra el país es el desafío que afronta el Estado peruano, uno de cuyos integrantes estratégicos es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), junto al Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión

Social (SINADIS), cuya organización lidera la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)¹².

Al respecto, la PCM (2004) en un contexto de persistencia de indicadores de pobreza y extrema pobreza, destacaba la importancia de las políticas públicas como principal instrumento de gestión que organiza, ordena y orienta la acción del Estado, motivando al mismo tiempo la iniciativa privada, la participación ciudadana y de la sociedad civil, así como de la comunidad internacional. Hoy recobra su más alta importancia en la gestión del MIDIS.

4.1.1. Creación y evolución del MIDIS

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) fue creado en octubre del 2011, mediante Ley N° 29792, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil (Art. 5). Las competencias del MIDIS, según el artículo 6 de la misma ley, indica que es responsabilidad del MIDIS la ejecución y la supervisión de las políticas nacionales, la gestión de los recursos del sector, así como el seguimiento y la evaluación del desempeño de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social.

Con la creación del MIDIS se dio un importante paso para continuar impulsando la política social orientada a superar la pobreza y la desigualdad, problemas estructurales que se mantenían a pesar de los esfuerzos realizados en la década inmediata anterior, conforme mencionan Escobal, Saavedra y Vakis (2012), reconociendo el crecimiento económico, las reducciones significativas en el nivel de pobreza y una ligera reducción en la desigualdad de ingresos; la perspectiva no era alentadora para la siguiente década, pues los niveles de pobreza y desigualdad, seguían siendo elevados.

Entre las medidas asumidas por el MIDIS para establecer el marco general de la política y las intervenciones articuladas de las entidades involucradas, destacan

¹² El Art. 20° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define a dos Comisiones Interministeriales en el Capítulo de la Presidencia del Consejo de Ministros. La Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

la organización e implementación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), y la definición de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).

Cabe recordar que junto a la creación del MIDIS se creó también el SINADIS, “como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales” (Ley 29792, Art. 21). El SINADIS debe ser conducido por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), instancia presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargada de “dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y gasto social, así como supervisar su cumplimiento. Tiene como función principal, reducir la pobreza y la extrema pobreza” (LOPE, Art. 20). La Secretaría Técnica de la CIAS recae en el MIDIS (Art. 23, Inc.a). Ver más información de la CIAS en el Anexo N° 5.

El SINADIS está integrado por entidades de los tres niveles de gobierno, vinculados por sus competencias a las políticas de desarrollo e inclusión social: Ministerios, Organismos Públicos, Programas y Proyectos del nivel de gobierno nacional, regional y local. Las Oficinas de Planeamiento Estratégico asumen un importante rol en este sistema para lograr con su participación el correcto alineamiento de las intervenciones traducidas en acciones estratégicas o actividades operativas y presupuestos en sus correspondientes planes, asegurando así la articulación de objetivos y metas previstas en el SINADIS.

Según el artículo 9 del Reglamento del SINADIS, el MIDIS como ente rector de este sistema es la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, está llamada a dictar normas y establecer procedimientos relacionados con la implementación de las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social; debe coordinar su operación técnica, así como las formas de articulación entre las diversas entidades involucradas y es responsable de su correcto funcionamiento.

Para la articulación entre los componentes del SINADIS, el Reglamento ha previsto instancias de coordinación entre los niveles de gobierno y mecanismos de articulación intergubernamental, conforme se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 7. *Mecanismos de coordinación y articulación en el SINADIS*

Coordinación horizontal en cada nivel de gobierno	Coordinación intersectorial a nivel nacional, a cargo de la PCM a través de la CIAS.
	Coordinación intersectorial a nivel departamental, a cargo de los Gobiernos Regionales.
	Coordinación intersectorial con enfoque territorial a nivel local, a cargo de los Gobiernos Locales, articulado al Consejo de Coordinación Local.
Mecanismos de articulación intergubernamental	Comisiones intergubernamentales sectoriales, a cargo de cada Ministerio vinculado a la PNDIS.
	Comisión intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social, a cargo del MIDIS.
	Instancia regional de promoción del desarrollo y la inclusión social, a cargo de cada Gobierno Regional.

Fuente: Basado en el Reglamento del SINADIS

En la actualidad se observa el funcionamiento de la Comisión Intergubernamental del Sector de Desarrollo e Inclusión Social (CIDIS) y la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)¹³; en ambos casos la experiencia es incipiente y puntual, por lo que es imperativo el fortalecimiento del SINADIS.

El rol rector del MIDIS y sus funciones como Secretaría Técnica de la CIAS requieren ser debidamente implementadas. El principal desafío que debe asumir la gestión del MIDIS en la etapa post Covid-19 depende en gran medida del fortalecimiento de su rol rector, y asumir el ciclo del planeamiento estratégico para la mejora continua de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), facilitando la construcción e implementación participativa de las estrategias; y asegurando la mejora continua sobre la base de los resultados del seguimiento y evaluación de avances y resultados.

Con la conducción y rectoría de la PNDIS a cargo del MIDIS, las entidades involucradas en el SINADIS, de acuerdo al artículo 11 del Reglamento SINADIS,

¹³ Informe de evaluación de resultados del PEI del MIDIS para el período 2013-2018.

están llamadas a implementar la PNDIS, en el marco de sus respectivas competencias, alineando acciones estratégicas y operativas en sus correspondientes planes y presupuestos (MIDIS, 2016a).

De este modo, el SINADIS puede impulsar intervenciones coordinadas y alineadas a un mismo fin. Mediante el planeamiento estratégico, articulado al planeamiento operativo, también se podría alinear a la PNDIS –en el cumplimiento de sus funciones y competencias–, los recursos presupuestales a través de su participación en el modelo de presupuesto por resultados. Para ello, se podría definir una estructura funcional que permita la vinculación de los integrantes del SINADIS a la misma finalidad y metas presupuestarias.

Los procesos de planeamiento y presupuesto así entendidos implican una fuerte dinámica de coordinación entre los integrantes del SINADIS. Actualmente, al ser todavía débil la función rectora que debe ejercer el MIDIS, las coordinaciones intersectoriales e intergubernamentales se dan mucho más directamente a través de los programas sociales, conforme se aprecia en la siguiente figura; y en otros casos puntuales de manera directa (MIDIS-Sectores o MIDIS-GORE/GL).

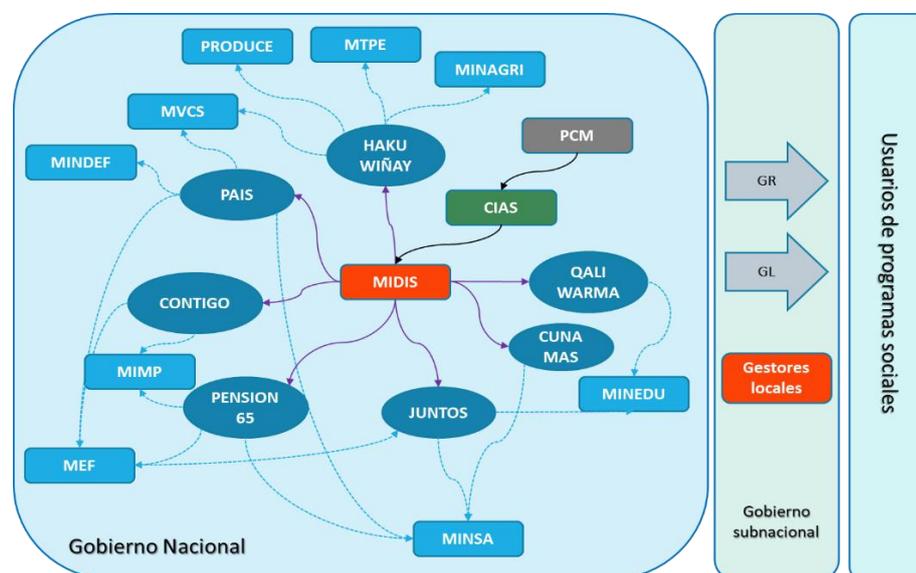


Figura 14. Relaciones de coordinación y articulación en el SINADIS

Fuente: Elaborada sobre la base de información de los programas sociales.

a. *Instrumentos de apoyo al funcionamiento del SINADIS*

El funcionamiento del SINADIS requiere de normas, procedimientos y herramientas que guíen su desempeño en la ruta que va desde el planeamiento

estratégico, hasta el logro de resultados; así como de compromiso y capacidades en directivos y equipos de trabajo, para asegurar la gestión de las políticas con efectividad.

Los lineamientos de política, el marco social multianual, el programa presupuestal u otro modelo de presupuesto por resultados, las herramientas para el seguimiento, evaluación y gestión de evidencias; los sistemas de información y sistema nacional de focalización, constituyen instrumentos que deben facilitarse al SINADIS, conforme a disposiciones expresas de su Reglamento.

Una de las herramientas más usadas para el planeamiento estratégico y operativo es el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), creado en el 2004. Su funcionamiento se inició en la PCM, luego pasó a la administración del MEF; y a partir del 2012 pasa a formar parte del MIDIS, conforme se aprecia en el siguiente resumen.

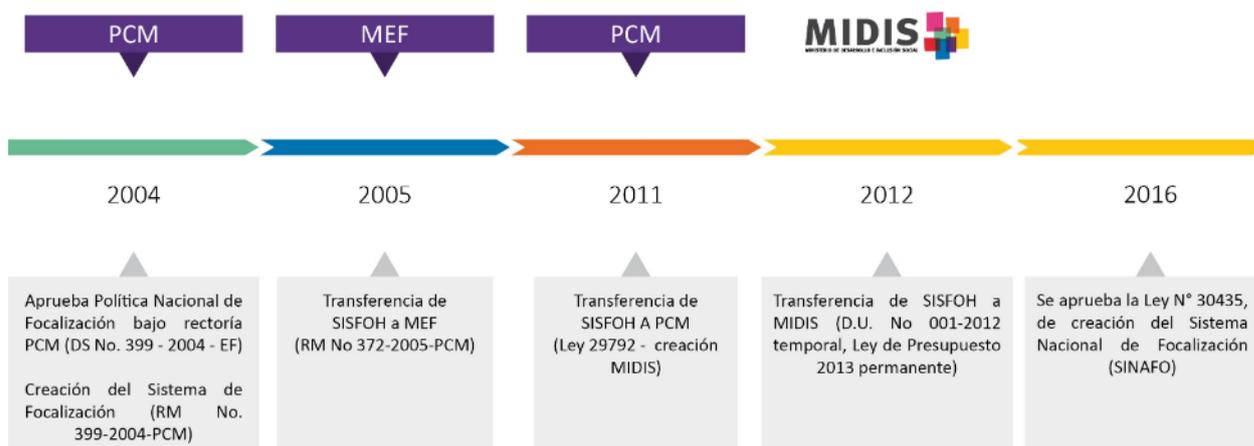


Figura 15. Antecedentes del SISFOH

Fuente: Portal de transparencia MIDIS

El SISFOH forma parte del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y facilita información socioeconómica de hogares que permite la identificación de potenciales usuarios priorizados con criterios de focalización por determinados programas y/o proyectos de servicios públicos orientados a poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema.

4.1.2. La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Para orientar el funcionamiento de los actores del SINADIS, encaminándolos a objetivos y metas comunes, el MIDIS diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS)¹⁴, documento que constituye para todos los efectos la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS)¹⁵. Según la revisión de los antecedentes, este fue un proceso que contó con la participación de los actores estratégicos involucrados, tanto sectores y entidades del nivel de gobierno nacional, como regional y local, incluyendo en estos espacios de coordinación y articulación a las organizaciones de la sociedad civil.

La PNDIS, formulada sobre la base de la experiencia en estrategias de superación de la pobreza, está orientada a personas en pobreza y vulnerabilidad no cubiertas por la política social universal, por tanto, es “de carácter focalizado y temporal, ya que el objetivo es lograr que todas las personas puedan ser cubiertas por las políticas universales sectoriales” (p.13). Prevé su intervención en el corto, mediano y largo plazo. Consideró que lo inmediato era aliviar la pobreza; en el mediano plazo promover oportunidades económicas y la inversión en infraestructura básica; y la formación integral de las personas para el largo plazo, reduciendo la desnutrición crónica infantil, promoviendo el desarrollo infantil temprano y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.



Figura 16. Enfoque de la Política de Desarrollo e Inclusión Social

Fuente: MIDIS (2013a) *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social* (p.12)

La PNDIS estableció ejes estratégicos basados en el ciclo de vida de las personas: i) Nutrición infantil; ii) Desarrollo infantil temprano; iii) Desarrollo

¹⁴ Aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS.

¹⁵ Conforme lo establece la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

integral de la niñez y la adolescencia; iv) Inclusión económica; y, v) Protección del adulto mayor. En cada etapa se definen criterios y actores responsables.

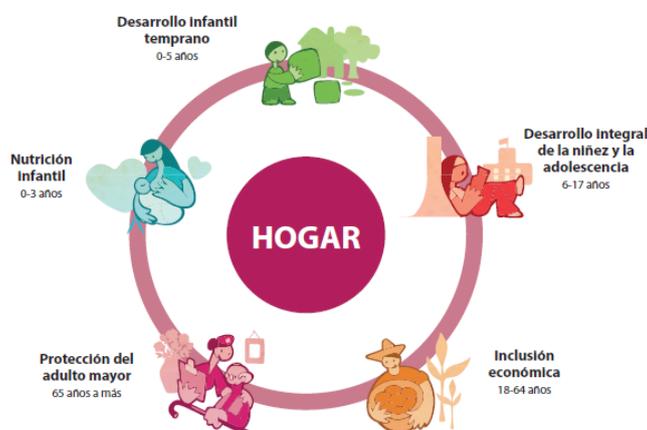


Figura 17. Ejes estratégicos según ciclo de vida

Fuente: MIDIS (2013a) Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” (p.19)

Por otro lado, mediante el Reglamento que regula las políticas nacionales, aprobado con el Decreto Supremo N° 029-2018/PCM (modificado mediante Decreto Supremo N° 038-2018-PCM), se establecen las disposiciones generales para la actualización y adecuación de las políticas nacionales de alcance sectorial y multisectorial. En dicho marco, el MIDIS aprobó la lista sectorial de las políticas nacionales mediante Resolución Ministerial N° 163-2019-MIDIS, en la que establece como política del sector a la PNDIS, vigente hasta su actualización.

Los compromisos de planificación estratégica y operativa de la PNDIS, así como de la correspondiente programación presupuestaria, su implementación, seguimiento y evaluación, están en los integrantes del SINADIS, según sus competencias y como miembros del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, SINAPLAN, están llamados a aplicar las guías metodológicas normadas por el CEPLAN. Para ello, al implementar la ENDIS, el MIDIS facilitó los modelos lógicos de cada eje estratégico y sus correspondientes indicadores y metas.

Se debe precisar, conforme a la revisión documental, que el alineamiento de las políticas nacionales y el planeamiento estratégico, previsto en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, se ha visto fortalecido con la normatividad que sobre la materia realiza el CEPLAN. La Guía para la Formulación

de Políticas Nacionales¹⁶ orienta ahora dicho alineamiento que debe formalizarse en los correspondientes planes estratégicos: Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM); Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC); Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC); Plan Estratégico Institucional (PEI); Planes Operativos y Presupuestos Institucionales.

A más de 6 años de experiencia y avances en la implementación de la PNDIS, se viene realizando su revisión y actualización. Especial motivación constituye el nuevo contexto de retos y desafíos post Covid-19, en el que además de fortalecer su rol rector el MIDIS debe impulsar estrategias con visión de largo plazo y enfoque de gestión territorial, colocando en el centro de las intervenciones intersectoriales, intergubernamentales, con el sector privado y la sociedad civil, a la población, para sumar de manera efectiva al desarrollo inclusivo, con igualdad y sostenibilidad.

4.1.3. El rol que asumen los programas sociales adscritos al MIDIS

Con la creación del MIDIS, se inicia un proceso de ordenamiento y racionalidad de los programas sociales, nacidos en la década anterior, en el marco del alivio de la pobreza.

Reconocidos por su importante rol como estrategias de contención y reducción de la pobreza, prioritariamente en zonas rurales, destacan el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos; el Programa Nacional Cuna Más; Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma, Fondo de Cooperación para el Desarrollo - Foncodes; Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65; Programa Nacional de Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo; Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - País.

¹⁶ Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00047-2017/CEPLAN/PCD y modificada mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD

Los programas sociales implementados progresivamente conforme a los alcances que les da la LOPE¹⁷, constituyen Unidades Ejecutoras¹⁸ del MIDIS. Como tales, los programas sociales se alinean desde su misión con la cadena de objetivos establecida en el Plan Operativo Institucional (POI), el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del MIDIS, según ejes estratégicos de la PNDIS, basados en el ciclo de vida de la persona como sujeto de derechos.



Figura 18. Programas sociales alineados a ejes de la PNDIS

Fuente: MIDIS (2013a) *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”*

De acuerdo a la estructura de la PNDIS, el Programa CONTIGO es transversal a todos los grupos de edad, en tanto que PAIS contribuye con plataformas fijas e itinerantes de servicios para todos los servicios que generan los ejes estratégicos a través de los programas sociales del MIDIS y de otros sectores y entidades en los territorios de intervención.

Asimismo, el diseño de la PNDIS plantea intervenciones complementarias y en simultáneo en tres horizontes: corto, mediano y largo plazo. Las intervenciones de corto plazo están orientadas al alivio temporal de la pobreza y pobreza extrema,

¹⁷ La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en su Cap. III, art. 38, inciso 38.2 que los programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen.

¹⁸ El MEF define Unidad Ejecutora como la encargada de conducir la ejecución de operaciones orientadas a la gestión de los fondos que administran, conforme a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Tesorería y, en tal sentido, son responsables directas respecto de los ingresos y egresos que administran.

entre los que se encontrarían Pensión 65, CONTIGO y PAIS, programas que atienden a poblaciones excluidas de las oportunidades de ingresos por su avanzada edad o discapacidad invalidante y no haber contribuido a ningún sistema pensionario; y en el caso de PAIS por aproximar servicios a las zonas más alejadas y dispersas de las zonas rurales. (Ver más información de estos programas en los Anexos N° 6, 7 y 8)

En las intervenciones de mediano plazo, para generar oportunidades económicas e inversiones en infraestructura básica, se encuentra alineado el FONCODES, con programas y proyectos que articulan a hogares en situación de pobreza en sus alcances. (Ver Anexo N° 9)

En tanto que, entre las intervenciones de largo plazo orientadas a la transmisión intergeneracional de la pobreza, a partir de la formación del capital humano, en particular con el objetivo de contribuir en la reducción de la desnutrición crónica en menores de 5 años, la promoción del desarrollo infantil temprano, y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, se encuentran los Programas CUNA MAS, QALI WARMA y JUNTOS, programas cuya intervención contribuye directamente en la inclusión de la población en situación de pobreza y extrema pobreza, a los alcances de los servicios sociales universales de salud y educación.

Dichos programas promueven el ejercicio del derecho al cuidado de las gestantes y los recién nacidos, así como el cuidado preventivo de la salud y la nutrición de niños y niñas durante sus cinco primeros años de vida. Estimulan, asimismo, la matricula, asistencia y permanencia en instituciones educativas públicas de nivel inicial, primaria y secundaria que funcionen en su territorio, mayormente rural. (Ver mayor información en los Anexos N° 10, 11 y 12)

Su carácter focalizado ha retado siempre en sus procesos de planeamiento estratégico y operativo, el uso de información actualizada de población y hogares, en un mundo rural y urbano cambiantes y de alta movilidad social. Conforme se aprecia en el siguiente cuadro, cada programa social tiene criterios de focalización y priorización para su intervención en zonas de pobreza y extrema pobreza, sin perder de vista el propósito de cerrar brechas y lograr que la población en proceso de inclusión pueda alcanzar de manera sostenible los alcances de los servicios

sociales universales, como salud, educación, vivienda (agua, saneamiento), producción y generación de ingresos, entre los prioritarios.

Tabla 8. *Focalización y programas sociales en el MIDIS*

Programa/Alcance	Criterios de focalización/priorización
CUNA MAS Niños y niñas menores de 3 años	<p><u>Centros poblados rurales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritos con pobreza total mayor o igual al 50%. • Distritos con desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años, mayor o igual al 30%. • Distritos del ámbito de intervención del Programa Juntos. <p><u>Centros poblados urbanos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritos con pobreza total mayor o igual al 19.1% • Distritos con al menos un centro poblado urbano <p><u>Otros criterios de focalización</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritos con pueblos indígenas en la Amazonía peruana, distritos de frontera; Vraem y Huallaga; distritos en quintiles nacionales 1, 2 y 3 o departamentales 1, 2 y 3.
QALI WARMA Estudiantes de inicial y primaria a nivel nacional; y de secundaria en pueblos indígenas de la Amazonía peruana	<ul style="list-style-type: none"> • Población en quintiles 1 y 2 de pobreza recibe desayunos y almuerzos escolares¹⁹. • Población en quintiles 3, 4 y 5 recibe desayunos escolares.
JUNTOS Hogares con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad.	<p><u>Focalización geográfica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Distritos con tasa de pobreza igual o superior al 40%. • Centros poblados con comunidades indígenas de la Amazonía peruana, en distritos por debajo del 40% de pobreza. <p><u>Focalización individual</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Hogar en pobreza o pobreza extrema (SISFOH o Unidad Local de Empadronamiento de las Municipalidades). • Hogar cuenta con al menos un miembro objetivo entre sus integrantes (validado en asamblea comunal).

¹⁹ Este beneficio se extenderá de manera progresiva a la población objetivo (inicial, primaria y secundaria), que forma parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura.

Programa/Alcance	Criterios de focalización/priorización
FONCODES Centros poblados rurales dispersos	<ul style="list-style-type: none"> • Centros poblados rurales con al menos 40 hogares, y que se ubiquen en distritos con más del 40% de pobreza monetaria. • Centros poblados rurales con al menos 40 hogares que se ubiquen en distritos priorizados para la reducción de la DCI.
PENSIÓN 65 Adultos mayores de 65 y más años en situación de pobreza extrema	<p><u>Focalización socioeconómica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza extrema determinada por el SISFOH. <p><u>Focalización categórica</u>²⁰</p> <ul style="list-style-type: none"> • No reciben pensión o subvención proveniente del sector público o privado. • No son beneficiarios de otro programa social, con excepción de JUNTOS, SIS, Alfabetización, Plan Integral de Reparaciones, o programas de asistencia alimentaria que atienden a adultos mayores a partir de los 65 años.
CONTIGO Personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza	<p><u>Focalización socioeconómica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pobreza extrema determinada por el SISFOH. <p><u>Focalización categórica</u>²¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un certificado de discapacidad severa según la norma técnica de salud. • No recibir ingreso o pensión del sector público o privado.
PAIS	<p><u>Focalización geográfica</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Población asentada en centros poblados rurales o asentada de manera dispersa.

Fuente: Portales de transparencia de los programas sociales

Para el cumplimiento de sus planes, cada programa se organiza y gestiona recursos bajo el modelo de programas presupuestales del Presupuesto por Resultados (PpR). Esta condición los fortalece por las exigencias en resultados esperados, procedimientos, modelos operativos y costos; pero también ha contribuido a su individualización, no observando resultados de sinergias entre ellos. Un claro ejemplo de posibilidad de articulación y hasta de posible integración,

²⁰ En cumplimiento al Decreto Supremo N° 081-2011-PCM y sus modificatorias (DS N° 001-2012-MIDIS; DS N° 006-2012-MIDIS; DS N° 009-2012-MIDIS; DS N° 015-2012-MIDIS, DS N° 004-2014-MIDIS).

²¹ Según Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP.

muestra el Programa Juntos, el que por la amplitud de su alcance tiene puntos de convergencia con Cuna Mas cuando se trata de acciones del desarrollo infantil temprano, o con Pensión 65 y Contigo, programas de protección social para poblaciones en situación de pobreza, muchos de los cuales pertenecen a los hogares en los que interviene Juntos. Asimismo, con Foncodes cuyos proyectos de inclusión económica deberían recaer en territorios y hogares mayormente cubiertos por Juntos, donde además se tiene que fortalecer coordinando con otros sectores para ampliar y fortalecer estrategias de salida de hogares de los programas sociales y evitar riesgos de volver a caer en situación de pobreza.

Entre el 2012 y el 2020, los programas sociales adscritos al MIDIS vienen cumpliendo una destacada intervención desde la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (focalizada y temporal) afrontando diversos riesgos en su gestión, pero contribuyendo al fortalecimiento y cierre de brechas de la política social (universal y permanente) a cargo de otros sectores.

Conforme se aprecia en el siguiente cuadro, la progresiva ampliación de la cobertura de sus atenciones mediante sus diferentes intervenciones ha ido acompañada de mejoras en sus procedimientos y de recursos presupuestales. Con sus avances en la ejecución de metas físicas, el mantenimiento de sus procedimientos certificados y la determinación de brechas por cubrir, los programas hacen uso del planeamiento estratégico para encaminar los procesos presupuestarios de cada año, y no al revés (OCDE, 2016b, p.108).

Tabla 9. Evolución de la cobertura de atenciones en los programas sociales del MIDIS, 2013-2020

Programa	Indicador	Dic-13	Dic-14	Dic-15	Dic-16	Dic-17	Dic-18	Dic-19	Set-20
CUNA MAS	Cuidado Diurno	56,431	56,567	53,709	51,364	59,586	60,695	59,378	58,601
	Acompañamiento de Familias	31,782	50,202	67,332	85,221	100,672	109,915	110,163	116,849
JUNTOS	Hogares afiliados	721,403	836,936	817,444	772,120	763,367	730,206	747,540	715,769
	Hogares abonados	651,401	758,421	771,970	668,030	693,504	693,980	678,810	696,271
FONCODES	Nº usuarios estimados	222,233	312,991	378,474	441,698	481,518	1,266,701	573,243	492,994
	Nº proy. Culminados	378	226	114	649	207	322	311	61
	Nº proy. en ejecución	386	619	787	1,003	1,073	1,053	953	810
	Nº Hog. Haku Winay -proyectos en ejecución (años 2014 y 2015 Nº hogares)		54,144	83,107	94,354	117,722	132,994	133,718	123,568
	Nº Hog. Haku Winay -proyectos culminados				23,141	37,329	73,105	111,800	122,366
PENSION 65	Nº usuarios	306,298	450,000	501,681	502,972	545,508	544,202	561,349	557,043
QALI WARMA	Nº de Niños y niñas atendidos	2,634,361	3,190,735	2,398,480	3,604,408	3,717,938	3,828,693	4,007,049	3,721,128
	Nº de IIEE	44,479	57,677	41,674	61,087	63,122	63,110	64,448	62,804
CONTIGO	Nº usuarios						19,822	39,890	40,075
PAIS	Nº de Tambos prestando servicios						414	460	466
	Nº de Atenciones realizadas a través de los Tambos						177,507	179,237	147,653
	Nº de Beneficiarios atendidos a través de los Tambos						92,248	105,377	67,382

Fuente: InfoMIDIS.

Nota: La información del 2020 corresponde al mes de setiembre

La información del presupuesto asignado en el 2020, corresponde al POI modificado, sobre cuya base Programas como Juntos, Qali Warma, y Pensión 65 han canalizado los bonos extraordinarios en el marco de las medidas asumidas para contrarrestar los efectos de la pandemia por Covid-19, con recursos presupuestarios autorizados mediante dispositivos legales. Las variaciones en el presupuesto se ven reflejadas en la siguiente figura.

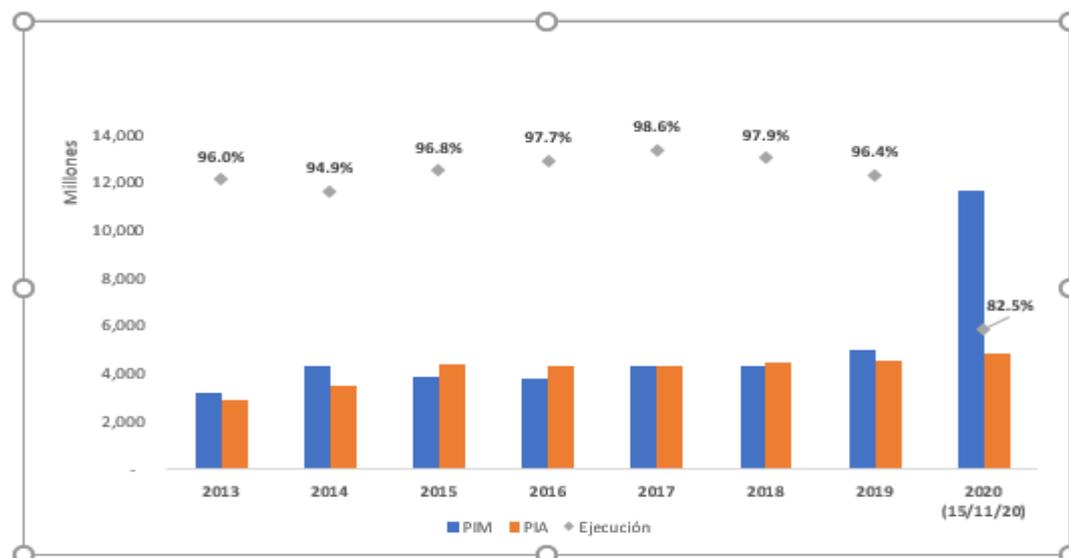


Figura 19. Evolución del Presupuesto del Sector Desarrollo e Inclusión Social 2013-2020

Fuente: Consulta amigable - Ministerio de Economía y Finanzas (Fecha de consulta: 15/11/2020)

El incremento en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para el 2020 corresponde a alrededor de 7,000 millones de Soles autorizados para la contención de los efectos de la Covid-19 en la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

El presupuesto del MIDIS, desagregado por categoría presupuestal²², fue en sus inicios mayormente asignado a la categoría Asignaciones presupuestarias que no resultan en producto (APNOP), y con la incorporación progresiva de los programas sociales se incrementa la composición de los Programas Presupuestales. Para los años 2017 y 2018 incluye presupuesto del PP 011. Apoyo al Hábitat Rural; y desde el 2017, incluye presupuesto del PP 068. Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

Conforme se aprecia en la siguiente figura del presupuesto del MIDIS por categoría presupuestal, en el 2020 crece notablemente la categoría APNOP por el presupuesto asignado para los bonos extraordinarios en el marco de la Covid-19.

²² Según la Directiva N° 002-2016-EF/50.01 para los Programas Presupuestales es un criterio de clasificación del gasto presupuestal. Las categorías presupuestales son: Acciones Centrales, Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos (APNOP) y Programa Presupuestal (PP).

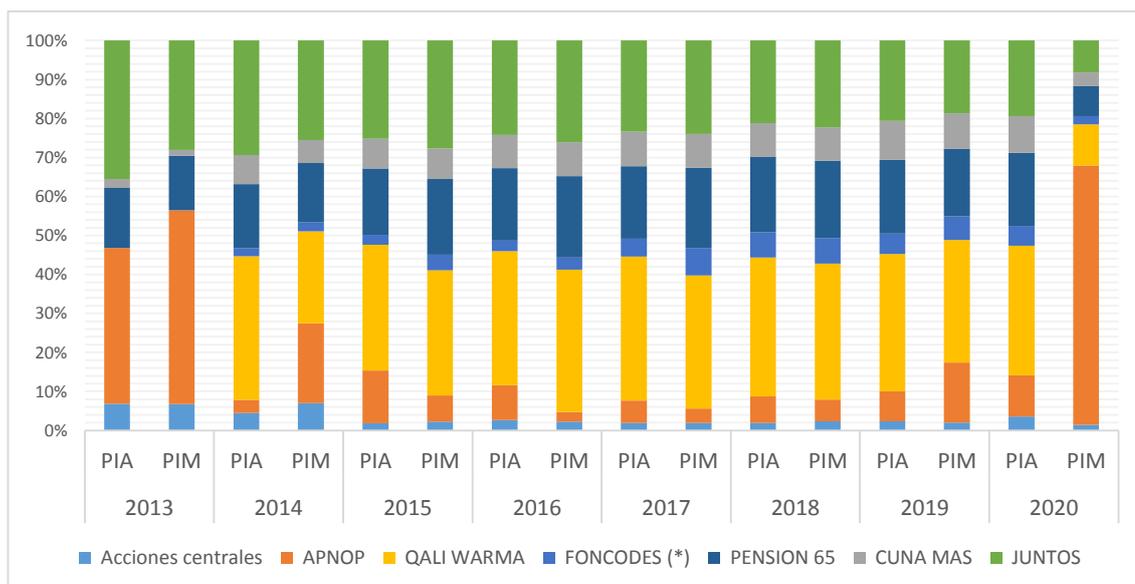


Figura 20. Evolución del Presupuesto del Sector Desarrollo e Inclusión Social por categoría presupuestal, 2013-2020

Fuente: Consulta amigable - Ministerio de Economía y Finanzas (Fecha de consulta: 22/11/20).

En resumen, el rol que vienen cumpliendo los programas sociales como estrategias de la política social, fundamentalmente en la perspectiva de la reducción de la pobreza en zonas prioritariamente rurales y ante situaciones emergentes como en el caso de la crisis sanitaria, social y económica generada por la Covid-19, y aun considerando las mejoras en sus diseños y administración desde el MIDIS, no son suficientes para que la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social pueda lograr los cambios esperados de manera sostenible y superar la pobreza con equidad, igualdad de oportunidades y desarrollo de capacidades; se requiere que dichas estrategias sean parte de una estrategia más integral y articulada a las políticas sociales universales.

Resumiendo:

El presente acápite producto de la revisión documental muestra que la gestión de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) a cargo del MIDIS, con mayores desafíos a consecuencia de las crisis sanitaria, económica y social, producidas por la Covid-19, es un proceso complejo en el que el planeamiento estratégico debe asumir un rol más protagónico, facilitando elementos para la toma de decisiones. Para ello, se debe mejorar la organización y capacidad técnica en el SINADIS, en el que deben participar las Oficinas de Planeamiento, Presupuesto y

Modernización de todas las entidades involucradas con la PNDIS, lideradas por el MIDIS. Asimismo, se debe impulsar prácticas sostenibles de coordinación intersectorial e intergubernamental en el marco de la CIAS; promover procesos de consulta y validación de estrategias; y hacer posible una mayor conexión entre la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la PNDIS.

Los programas sociales adscritos al MIDIS son focalizados y temporales; no son ni deben ser suficientes para generar resultados e impactos esperados con la PNDIS. Requieren revisión y rediseño en el nuevo contexto post Covid-19, con lo cual y sobre la base de su experiencia, podrían ser palancas de impulso en la gestión territorial de la PNDIS articulados a las políticas sociales universales.

4.2. El planeamiento estratégico y la gestión del MIDIS

En la revisión del marco normativo se observa que la importancia e institucionalidad del planeamiento estratégico está destacada en los principales documentos rectores del país. Así, la quinta Política de Estado establecida en el marco del Acuerdo Nacional señala como prioridad al “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”, lo que implica procesos participativos y concertados, soportados en un sistema nacional de planeamiento estratégico para alcanzar objetivos y metas establecidas en los planes estratégicos. Asimismo, la LOPE, al precisar la organización y las funciones del Estado, establece que las funciones rectoras de políticas inherentes al Ministerio, comprende las relacionadas a formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional, así como las propias políticas del Sector, lo cual implica planeamiento estratégico y operativo para su implementación.

Las normas de creación e implementación²³ del SINAPLAN y el CEPLAN refuerzan la orientación de la “planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y de gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho” (Presidencia de la República, 2008).

²³ Mediante Ley N° 28522 del 26 de mayo de 2005 se creó el SINAPLAN y el CEPLAN; y con Decreto Legislativo N° 1088 del 27 de junio de 2008 se dispuso la regulación de su organización y funcionamiento.

Sobre la materia, también la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública establece como uno de sus pilares fundamentales el “Alineamiento de Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos”, otorgando al planeamiento estratégico la responsabilidad de impulsar y contribuir en la modernización de la gestión pública (Sánchez, F., 2003).

La importancia del planeamiento como medio clave de la gestión pública para priorizar objetivos, metas y estrategias, también está presente en el marco que el Perú asume en los compromisos internacionales. En el Programa País OCDE-Perú 2015-2016, los estudios y recomendaciones en materia de gestión pública y planeamiento estratégico abundan en la necesaria vinculación de políticas basadas en evidencia, planeamiento estratégico y presupuesto por resultados, orientados a fortalecer la toma de decisiones para servicios de calidad al ciudadano, en un horizonte de planificación multianual. Ello implica “construir un Estado peruano más estratégico que asegure el establecimiento de estrategias de largo plazo y la capacidad de implementación en un entorno de cambio político consistente y dinámico” (OCDEb, 2016, p.70). En dichos estudios, se reconoce que el Perú está logrando mejoras en sus instrumentos de planeamiento estratégico y de seguimiento y evaluación, pero, al mismo tiempo, llaman la atención sobre la oportunidad que se tiene para fortalecer la planificación estratégica (p.147).

En esta perspectiva destacada del planeamiento estratégico y su relación con la gestión pública, es mayor aún la necesidad de su buena aplicación, en un nuevo contexto post Covid-19, en el que, de acuerdo a diversos estudios, han quedado colocadas en la agenda pública las urgencias y brechas de cobertura y calidad de servicios sociales. Dichas prioridades implican, entre otras, mejoras en la distribución de los ingresos y prioridad en las inversiones que la gestión pública debe continuar asumiendo de manera coordinada y articulada, con procesos participativos e incluyentes, actuando con celeridad y diligencia en el corto, mediano y largo plazo.

Así, queda clara la urgencia del fortalecimiento del planeamiento estratégico en el Sector Desarrollo e Inclusión Social, a todo nivel, para que en los procesos de la gestión de la PNDIS y sus correspondientes planes se aplique el ciclo del planeamiento estratégico para la mejora continua (CEPLAN, 2017).

En la revisión documental y consultas formuladas durante la investigación se observa que el planeamiento estratégico en el MIDIS es asumido como herramienta fundamental por los equipos técnicos de la OGPPM del MIDIS y las Unidades de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (UPPM) de los programas sociales.

Conforme se aprecia en la siguiente tabla, destaca el planeamiento estratégico por su carácter orientador de objetivos con indicadores y metas en un determinado horizonte temporal, con el cual es posible facilitar la toma de decisiones para acciones estratégicas por procesos que correspondan al contexto y a superar las alertas derivadas del seguimiento y evaluación.

Tabla 10. *Percepción del rol del planeamiento estratégico en el MIDIS*

Instancias	Rol del planeamiento estratégico en la gestión del MIDIS			
	Define objetivos	Traza horizonte temporal	Coordinación intersectorial e intergubernamental	Define indicadores y metas
MIDIS	•	•	•	•
JUNTOS	•	•		•
QALI WARMA	•		•	
CUNA MAS	•	•		•
FONCODES	•			
PENSIÓN 65	•	•	•	•

Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuestionario y entrevistas.

Si bien el planeamiento estratégico es asumido como una herramienta de gestión que define objetivos, alineados en este caso a la PNDIS; al confrontar la conceptualización en los equipos de trabajo con los planes se aprecia la incertidumbre respecto del horizonte temporal en los planes estratégicos (PESEM y PEI) pendientes de actualización.

Asimismo, se observa que el rol de articulación con enfoque de gestión territorial está pendiente y supeditado al fortalecimiento de las funciones del SINADIS. Todos los programas sociales, y con más frecuencia Qali Warma y Pensión 65, vienen realizando coordinaciones puntuales de apoyo con los Gobiernos Locales, que no implican gestión territorial de los programas sociales. Asimismo, en la información disponible en el portal de transparencia se observa que en el caso del MIDIS el rol intersectorial e intergubernamental está fundamentalmente referido al uso del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)

o a actividades puntuales de estímulos, como lo son el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)²⁴, y el Sello Municipal²⁵ INCLUIR PARA CRECER, gestión local para las personas.

La estrategia desarrollada en el marco del FED tiene por objetivo incentivar económicamente a los gobiernos regionales que cumplen con la prestación de servicios integrales vinculados con el Desarrollo Infantil Temprano. Por otro lado, el Sello Municipal representa un reconocimiento público para los Gobiernos Locales que cumplen con mejorar la calidad de servicios públicos que optimizan la calidad de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema.

4.2.1. Alineamiento de políticas y planes para resultados esperados

Siguiendo el ciclo del planeamiento estratégico para la mejora continua (CEPLAN, 2017), tanto la gestión de las políticas de desarrollo e inclusión social, como los correspondientes planes estratégicos y operativos, deben estar articulados. “Las políticas se reflejan en planes con objetivos, indicadores y metas (claras, alcanzables y acordes con las políticas de Estado, políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales) y en acciones de orden estratégico priorizadas” (p.6). El siguiente diagrama muestra la relación de políticas y planes estratégicos en el MIDIS.

²⁴ Creado mediante la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

²⁵ Creado mediante Resolución Suprema N° 002-2015-MIDIS, como el Premio Nacional “Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER, gestión local para las personas”. Este mecanismo ha tenido a la fecha 4 ediciones.

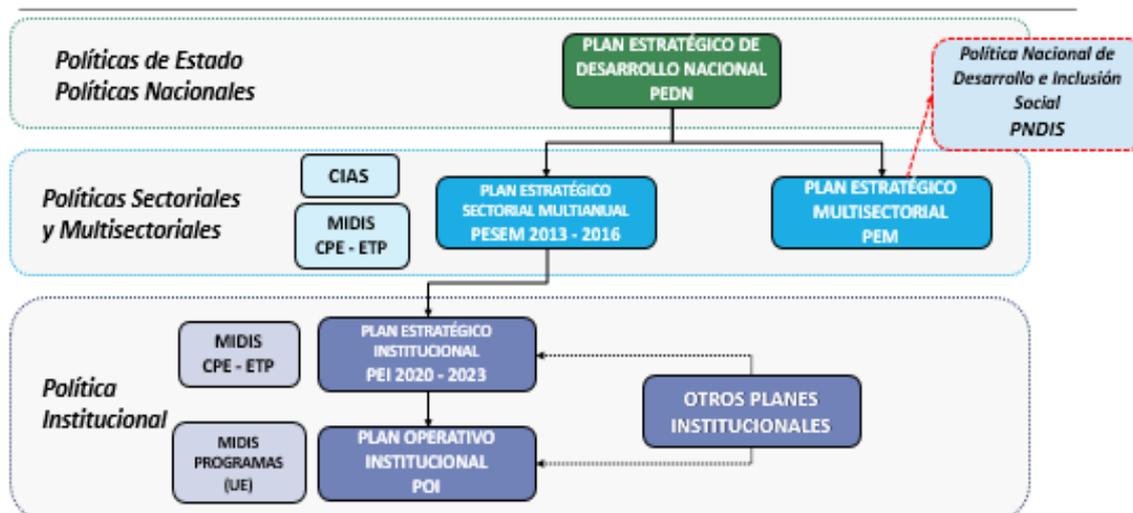


Figura 21. Alineamiento de políticas y planes en el MIDIS

Fuente: Adaptado de la Guía para el Planeamiento Institucional. CEPLAN (2019) y Portal de Transparencia del MIDIS.

Si bien el alineamiento de los instrumentos de planeamiento corresponde al orden normativo establecido, todavía se aprecian desafíos que el MIDIS debe continuar venciendo en el ciclo del planeamiento estratégico para la mejora continua de las políticas y también de los planes. La PNDIS 2013 fue diseñada al iniciar su funcionamiento el MIDIS (2013a), para ello se tomaron en cuenta los antecedentes tanto de políticas de Estado, de Gobierno y nacionales, referidas a la superación de la pobreza fundamentalmente; sin embargo, al no haberse implementado debidamente, su aplicación ha quedado circunscrita a lo que se haga en el Ministerio y en los programas sociales.

De acuerdo a la figura de alineamiento de políticas y planes, la implementación de la PNDIS requería de la formulación conjunta en el SINAPLAN, del Plan Estratégico Multisectorial (PEM), instrumento sobre el cual no hay mayores instrucciones del CEPLAN, pero tampoco ha sido impulsada por el MIDIS y el SINADIS. Esta situación estaría conllevando en la práctica a que cada entidad del SINADIS programe objetivos, acciones estratégicas y metas institucionales en sus correspondientes planes estratégicos, en el PESEM en el caso de otros sectores, PDRC en el caso de los Gobiernos Regionales y PDLC en los Gobiernos Locales.

Cabe precisar que la actualización de la PNDIS, tomando en cuenta el nuevo contexto post Covid-19, es una oportunidad para que el MIDIS pueda fortalecer su rol rector e impulsar la gestión alineada del SINADIS y el planeamiento estratégico.

En tanto, el planeamiento estratégico en el Ministerio y los programas sociales debe seguir las normas y procedimientos establecidos por el CEPLAN y el MEF según corresponda. La siguiente figura recoge la actual orientación de los niveles de coordinación de la política y la cadena de planes.

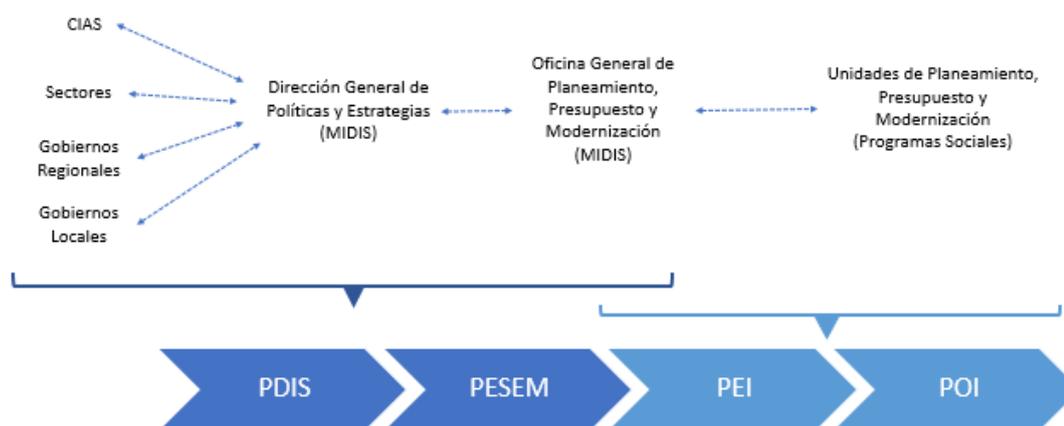


Figura 22. Política y planes

Fuente: Elaboración propia

La OGPPM, como parte del SINAPLAN, orienta el proceso de planeamiento estratégico y operativo, canalizando a los planes los insumos provenientes de la Dirección General de Políticas y Estrategias con relación al planeamiento coordinado con otros actores sectoriales, regionales o locales; y de los programas sociales de acuerdo a sus competencias.

De la revisión efectuada al PESEM vigente no se observan las cadenas de objetivos estratégicos que corresponderían a la articulación de la política nacional con las políticas sectoriales, regionales y locales que deberían ser coordinadas a través de la CIAS y de los espacios de coordinación previstos según el reglamento del SINADIS, lo cual constituye un tema pendiente.

Siguiendo las normas contenidas en la Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional²⁶ (Art. 7.2) establecida por el CEPLAN, el

²⁶ Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD aprobada con Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD.

PESEM del MIDIS tiene un horizonte temporal de 4 años (2013-2016); el PEI, de tres años (2020-2022), y el POI, anual (2020). Dichos planes deben ser actualizados en armonía con la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, mantenerlos desactualizados conlleva a más inercia en la gestión y a riesgos en el alineamiento de la cadena de objetivos, indicadores y metas.

Este riesgo, producto de la desactualización de planes, afecta a la toma de decisiones respecto del quehacer actual y al camino que debe recorrer en el futuro la gestión, para adecuarse a los cambios y a las demandas del entorno (Armijo 2011, p.5). Asimismo, no permite establecer prioridades, objetivos y metas medibles con líneas de base claras y relevantes (OCDEb, 2016, p.149).

4.2.2. Organización y funcionamiento del PE en el MIDIS

El Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, define a la Dirección General de Políticas y Estrategias - DGPE, como la responsable de proponer y conducir el diseño de las políticas y estrategias en materia de desarrollo e inclusión social, dirigir la articulación con otros actores públicos y privados para el establecimiento de la política, y la definición y seguimiento del funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - SINADIS (Art. 39).

Asimismo, el ROF establece que la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización - OGPPM es responsable de conducir el planeamiento estratégico, presupuesto, programación multianual y gestión de inversiones, endeudamiento público y modernización del Estado. Mantiene relaciones de coordinación directa con la Dirección General de Políticas y Estrategias para el alineamiento de las políticas y estrategias al planeamiento y presupuesto institucional (Art.23).

El planeamiento estratégico y el operativo anual de los programas sociales adscritos al MIDIS, son coordinados en cada programa por las Unidades de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (UPPM) y gestionados bajo la dirección de la OGPPM (ROF, Art. 23). Los programas sociales con la conducción de sus Direcciones Ejecutivas, y la supervisión del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales (ROF, Art. 11), planifican de acuerdo con sus normas de

creación y alineadas a las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo e inclusión social.

La siguiente figura muestra las instancias que conducen y coordinan los procesos de políticas, planeamiento estratégico y operativo en la organización.

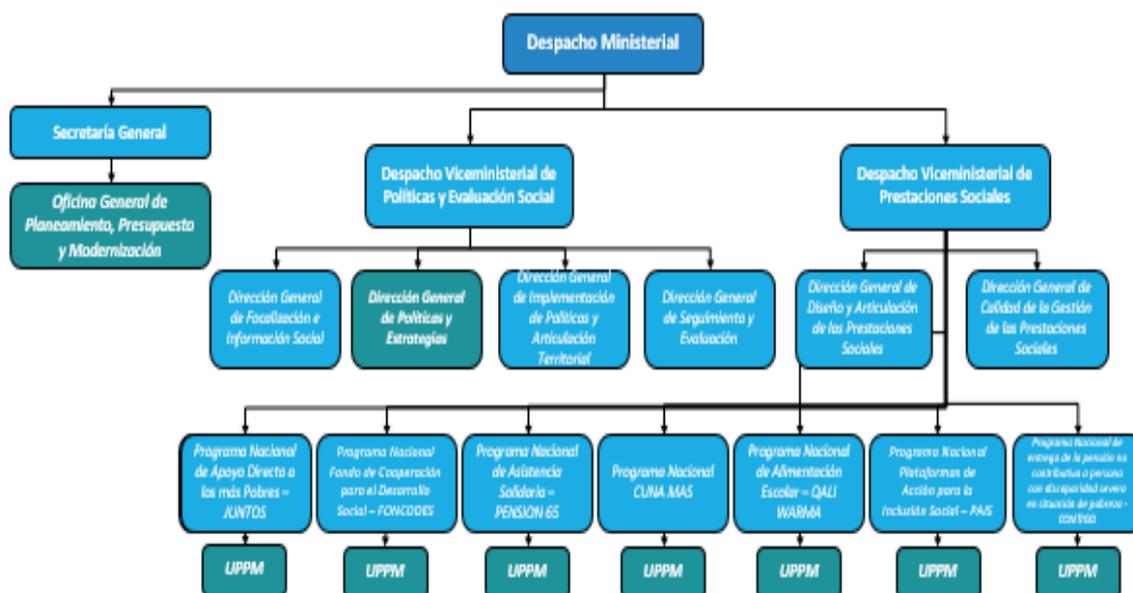


Figura 23. Instancias de dirección de políticas y planes en el MIDIS.

Fuente: Adaptado del Organigrama del MIDIS [Aprobado con DS N° 003-2020-MIDIS]

Para el desarrollo del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, así como para la programación multianual y la formulación del presupuesto anual, las directivas precisan la organización de una instancia superior para la toma de decisiones en función de las propuestas, conforme se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 11. Instancias decisoras en procesos de planeamiento y presupuesto

Comisión	Integrantes	Funciones
Comisión de planeamiento estratégico y su equipo técnico (permanente)	<ul style="list-style-type: none"> - Ministra/o quien la presidirá; - Viceministros/as; - Secretario/a general; - Directores/as generales; - Jefes de Oficinas de Asesoría/Apoyo; - Directores ejecutivos de Programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer diagnósticos y realizar análisis prospectivos. - Priorizar cadena de objetivos, definir indicadores y
Resolución Ministerial N°		

Comisión	Integrantes	Funciones
069-2018-MIDIS.	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe/a de la OGPPM, quien ejercerá la Secretaría Técnica. <p><u>Nota:</u> cada integrante designa un representante para el equipo técnico (rinda asistencia técnica). Los programas sociales acreditan a sus jefes de UPPM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - metas del PEI y el POI. - Revisar informes de evaluación del PEI y el POI.
Comisión de Programas Presupuestales (Permanente) Resolución Ministerial N° 199-2019-MIDIS	<ul style="list-style-type: none"> - Viceministros/as; - Jefe/a de la OGPPM; - Jefe/a de la OGA; - Director/a general de SyE; - Director/a general de Articulación y Coordinación de las Prest. Sociales; - Director/a general de Calidad de la Gestión de los programas sociales; - Director/a general de Focalización; - Directores ejecutivos de Programas 	Acompañar los procesos de diseño, revisión de programas presupuestales, así como validar sustentos e informes de seguimiento, avances y resultados. (Directiva N° 002-2016-EF/50.01)
Comisión de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria R.M. N° 070-2020-MIDIS.	<ul style="list-style-type: none"> - Jefe/a de la OGPPM, quien la presidirá; - Jefe/a de la OPI; - Responsable de la OPMI; - Jefe/a de la OGA; - Jefe/a de la OGRRHH; - Jefe/a de la Oficina Abastecimiento - Directores/as generales - Directores de programas - Jefe/a de las UPPM de los programas 	Define criterios y prioridades, presenta propuesta de acuerdo a la Directiva N° 001-2020-EF/50.01, de Programación Multianual y Formulación Presupuestaria

Fuente: Portal de transparencia MIDIS.

Como es posible apreciar, las normas en ambos casos disponen que sean las autoridades al más alto nivel las que se incorporan para la dirección y decisión del rumbo que tomarán, en el horizonte de tiempo en que se está planificando o programando.

Asimismo, se observa que a pesar de los esfuerzos de articulación que vienen haciendo tanto CEPLAN como el MEF en las materias de sus competencias, en el terreno de la ejecución el MIDIS, como otras entidades del SINAPLAN, tiene que

administrar dos directivas de los entes rectores, con el consiguiente riesgo de tener a distintos representantes en cada comisión, cuando en realidad deberían ser los mismos, por cuanto están viendo la gestión de metas y resultados a alcanzar en un determinado período de tiempo, para lo cual se necesitan recursos o insumos. Este constituye tal vez uno de los principales riesgos en la gestión y el planeamiento estratégico, por cuanto compromete el sentido de la apropiación del planeamiento estratégico que debe nacer en los tomadores de decisión, es decir, en las más altas autoridades, para comprometer la responsabilidad que implica la dirección de las políticas y sus estrategias hacia el cambio esperado.

Otro aspecto importante de destacar es que la Comisión de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2019), que es de carácter permanente, es liderada por el/la titular de la entidad y la deben integrar funcionarios de la alta dirección, órganos de línea, asesoramiento y apoyo, además de los que considere el órgano resolutorio (p.15-16). Dicha Comisión tiene como soporte a un equipo técnico que son representantes de la Comisión, pero que en muchos casos terminan siendo los portavoces y decisores ante la ausencia de sus titulares.

Este importante espacio es clave para que los directivos del MIDIS y sus programas tomen decisiones bien informadas, porque entre sus funciones está determinar el plan de trabajo, priorizar la cadena de objetivos estratégicos y sus metas; aprobar e implementar los planes de mediano y corto plazo, incluido su presupuesto aprobado; y participar en el seguimiento y evaluación de los avances y resultados en los planes; es decir, acompañar en el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua.

Las normas y procedimientos están claramente establecidos, sin embargo, es en la aplicación donde se registran riesgos de retrasos o incumplimientos de compromisos, lo cual denota necesidad de mayor apropiación de la importancia del planeamiento estratégico en la gestión.

4.2.3. Planeamiento estratégico y gestión por procesos

A partir del alineamiento de la gestión del MIDIS con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la gestión por procesos y en ellos la gestión de calidad, es un propósito que vienen impulsando los programas sociales,

encontrando que el ordenamiento de los procesos y procedimientos facilita la organización de planes y sus correspondientes costeos y presupuestos considerados en cada uno de los programas presupuestales.

En la siguiente tabla podemos apreciar los resultados de las consultas hechas en el cuestionario. Se muestran en las afirmaciones que, al tiempo de avanzar en la gestión por procesos, también presentan algunos problemas, con efectos en el planeamiento y el uso de los recursos. Algunos de ellos tienen que ver con los diversos y continuos requerimientos de información que les llega desde el MIDIS, pero también de entes rectores de sistemas administrativos, lo que evidencia la falta de información interconectada que permita ahorrar tiempo de gestión.

Tabla 12. *El planeamiento estratégico alineado a procesos - Programas sociales*

Programas	Planeamiento y procesos	Ventajas	Limitaciones
JUNTOS	- Cadena de valor y tablero de control - Procesos alineados con actividades	Promueve un modelo de gestión por procesos y gestión de riesgos	Gestión del cambio con actores internos y externos
QALI WARMA	- Procesos base para logro de objetivos - Procesos alineados a actividades	Facilita el control de logros y presupuesto Ayuda a la mejora continua	Adecuación de procesos en emergencia por Covid-19
CUNA MAS	- Los procesos se alinean a la cadena de valor - Facilitan el logro de objetivos específicos	Facilita la gestión ordenada	Actividades rutinarias y pedidos frecuentes de información
FONCODES	- Alineamiento con las actividades y componentes de proyectos	Ordena la gestión	
PENSIÓN 65	- Procesos base para objetivos y resultados - Procesos alineados a la cadena de valor	Procesos facilitan entrega de productos de calidad a usuarios	Limitada gestión del cambio y más información para mejora continua

Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuestionario aplicado de las UPP

La información registrada guarda correspondencia con los procesos y procedimientos contemplados en sus correspondientes manuales de operación. Los

avances en la gestión por procesos favorecen la organización de la cadena de valor en el planeamiento y facilitan el costeo a partir de necesidades de bienes y servicios claramente identificados para producir resultados. Sin embargo, pese a las ventajas que evidencian los equipos de trabajo de las UPP, el diseño, la implementación, seguimiento y evaluación de los procesos requieren de programas intensivos que coadyuven a la gestión del cambio y hacer sostenible la gestión por procesos.

4.2.4. Planeamiento estratégico y la importancia de la tecnología de información y comunicación

Hacia la transformación tecnológica se orientan ahora los esfuerzos de modernización de la gestión pública que se viene impulsando en el Estado peruano, liderados por la PCM a través de la Secretaría de Gobierno Digital, instancia rectora de los procesos de innovación tecnológica y de transformación digital del Estado.

En este marco, el Plan de Gobierno Digital que debe formular el MIDIS, siguiendo los lineamientos de la PCM, deberá alinearse al proceso de planeamiento establecido, debiendo encontrar puntos de convergencia con el PEI, de modo tal que el Plan de Gobierno Digital sea un medio que apoye la efectividad en la gestión del MIDIS. El proceso de planeamiento del gobierno digital debe tomar en cuenta las siguientes etapas: 1. Identificación del enfoque estratégico de la entidad, 2. Definición de la situación actual del Gobierno Digital en la entidad, 3. Definición de los objetivos de Gobierno Digital, 4. Elaboración del portafolio de proyectos de Gobierno Digital, 5. Gestión de los riesgos, 6. Elaboración del documento PGD, y 7. Supervisión de la implementación del PGD.

En el MIDIS y los programas sociales es un desafío la definición de una visión tecnológica que debe acompañar y fortalecer a la gestión para lograr su mayor efectividad con el uso de tecnologías, que le permitan simplificar procedimientos, tiempos y uso de recursos, promoviendo la celeridad y eficiencia en el logro de sus objetivos y metas. Algunas importantes lecciones aprendidas al afrontar la pandemia por Covid-19 y procurar mantener la operatividad de los programas, tienen que ver con el uso de tecnologías de información y comunicación para administrar datos actualizados y mediante interconexión con otras entidades; el

acercamiento individualizado y grupal a los y las participantes en los programas, mediante telefonía, mensajería u otros servicios virtuales.

El sistema de planeamiento estratégico en el MIDIS y los programas sociales necesita innovar sus procedimientos con mayor uso de tecnologías y soluciones en el marco de la transformación digital. Si bien, conforme se aprecia en la siguiente tabla, los aplicativos usados son los que facilita el CEPLAN para los registros de planes y su ejecución, y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF para los registros de la programación y el seguimiento a la ejecución, estos aplicativos no se realimentan entre sí, es decir, que al presentarse una modificación en el presupuesto, esta debe ingresarse de manera manual en el aplicativo del CEPLAN; además, ninguno de dichos aplicativos permite el manejo de la información articulada entre los planes estratégicos y operativos, y en el caso de estos últimos, tampoco facilita el manejo de información de programación más desagregada a nivel de tareas (planificación operativa) o para la programación de necesidades y recursos presupuestarios (bienes y servicios por tarea).

La articulación entre planes operativos y presupuesto en el Ministerio y en los programas sociales requiere de mayor soporte tecnológico que les permita desarrollar en detalle los procesos de planeamiento estratégico, planeamiento operativo, cuadros de necesidades y presupuesto, interrelacionados e interoperables.

Tabla 13. *Uso de tecnologías en procedimientos de planeamiento estratégico*

MIDIS Programas	Planeamiento	Presupuesto	Otras soluciones tecnológicas
MIDIS	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	InfoMIDIS: información estadística
JUNTOS	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	Info Juntos: información estadística
QALI WARMA	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	SADE: Sistema de Administración de Expedientes Electrónicos

MIDIS Programas	Planeamiento	Presupuesto	Otras soluciones tecnológicas
			Sistema de Gestión Documental ²⁷ Aplicativo para el Control de entregas de Proveduría ²⁸ SIGO: Sistema integrado de gestión operativa ²⁹
CUNA MAS	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	CUNA NET: Sistema del Servicio de Cuidado Diurno SISAF: Sistema de información del Servicio de Acompañamiento a Familiar ³⁰
FONCODES	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	Sistema de Gestión de Proyectos
PENSIÓN 65	Aplicativo CEPLAN V.01	SIAF	SISOPE: administrador de información de trabajo de campo. AYZA: georreferencia, registro fotográfico, mensajería.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuestionario y entrevistas.

Los programas sociales vienen implementando otras soluciones para el registro de su información de seguimiento, lo cual podría ser mejor si el MIDIS lograra articularlos al InfoMIDIS, conforme también ha sido recomendado en la evaluación del PEI (2019).

4.2.5. Riesgos en la gestión del MIDIS

Conforme a lo informado en el acápite de alineamiento de políticas y planes para lograr resultados esperados con la gestión del MIDIS, el principal riesgo que se observa está relacionado con la actualización pendiente de la PNDIS, incluyendo

²⁷ Fuente: Transformación digital en MIDIS - Qali Warma. Documento de trabajo (Qali Warma, 2019). Extraído de https://www.qaliwarma.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/Transformacion-Digital-_doc.pdf

²⁸ Fuente: Página web del programa Qali Warma: <https://www.qaliwarma.gob.pe/manual-de-instalacion-y-uso-del-aplicativo-de-control-de-entregas/>

²⁹ Fuente: Página web del programa Qali Warma: <https://app.qaliwarma.gob.pe/Maestro/Account/Login>

³⁰ Fuente: Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP del Programa Nacional CUNA MÁS. Documento de Difusión (MEF, 2016b). Extraído de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/2016_resumen_cuna_mas.pdf

en el proceso a los actores involucrados en su aplicación por formar parte del Sector Desarrollo e Inclusión Social y ser por tanto integrantes del SINADIS. Este proceso que implica planeamiento estratégico y que, apoyado por la metodología de prospectiva estratégica, puede ayudar a cubrir el vacío que viene produciendo retrasos e inercia en la gestión, debe ser prontamente asumido siguiendo para ello el ciclo de mejora continua del planeamiento estratégico (CEPLAN, 2017).

De otro lado, para coadyuvar a la gestión de riesgos en el actual estado de la organización y gestión del MIDIS, existen normas referidas al Sistema de Control Interno (SCI)³¹ que prevén un eje de gestión de riesgos que el MIDIS y sus programas sociales están llamados a aplicar. Aquí se establecen los procedimientos para la identificación y valoración de los factores o eventos que pudieran afectar negativamente el cumplimiento de los objetivos institucionales, relacionados a la provisión de los productos que se brindan a la población (Art. 7.3). Este instrumento del SCI, cuya metodología permite la identificación de riesgos por procesos, tiene una vinculación directa con el planeamiento estratégico y operativo, y permite prever las posibles contingencias de riesgos por factores internos o externos.

En la revisión y consulta con los especialistas, sobre los principales riesgos que asumen en la gestión, se observa una constante en factores externos asociados a información que deben entregar como en el caso de las municipalidades distritales, lo cual sirve de base para la planificación operativa.

Otros riesgos están referidos a medios necesarios para hacer uso de información o comunicación (Internet y telefonía), pero también los relacionados con medios materiales o servicios que otros sectores o instituciones deben brindar a los usuarios de los programas sociales, sumando esfuerzos y recursos y maximizando las oportunidades de encuentros con dicha población, como es el caso de los servicios de identidad (RENIEC), servicios de salud preventiva, información de oportunidades productivas y económicas, u otros beneficios sociales, posibles en fechas de entrega de incentivos a hogares Juntos o Pensión 65 a adultos mayores, sobre todo de zonas rurales.

³¹ Directiva N° 006-2019-CG/INTEG. Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado. Aprobada con Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG.

Los riesgos asociados a los procesos de adquisiciones de alimentos, como los que realiza Qali Warma, también son altos y van desde la interpretación de las normas en los procesos de licitación, hasta las de capacidad y condiciones de almacenamiento, tanto del que es responsable de la producción como del que recibe y almacena temporalmente hasta el consumo.

Entre los factores de riesgo interno está el referido a la predominancia del trabajo manual, lo que implica errores continuos en procesos y registros de información, además de la duplicidad que se produce en la cadena de flujo de información interna y la que se genera ante el MIDIS.

La perspectiva es lograr más adelante soluciones tecnológicas que ayuden a simplificar pasos y tiempos en el desarrollo de los procesos integrados de planeamiento, presupuesto y logística.

En esta perspectiva, el rol de la comunicación interna y de las estrategias de información, difusión y sensibilización es clave en el tratamiento, como se observa en la siguiente tabla de resultados de la información obtenida:

Tabla 14. *El planeamiento estratégico y la gestión de riesgos en los programas sociales*

Programas	Principales riesgos	Tratamiento
JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Desactualización de información en Unidades Locales de Empadronamiento incide en el Padrón de Hogares. - Posible problema de liquidez en agencias del Banco de la Nación y Agencias corresponsales no bancarias generan retrasos en entrega de incentivos. - Errores por procesos y registros manuales de información de acompañamiento familiar. - Retrasos en requerimientos de asignaciones por pasajes y viáticos congestiona procedimientos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Campañas de información individual y masivas de actualización de datos de hogares usuarios. Control de calidad de la información. - Campañas de coordinación, información y comunicación de cumplimiento de plazos. - Directiva y gestiones para la automatización del procedimiento - Controles semanales de gestión de asignaciones por pasajes y viáticos, según la programación en el POI y el Presupuesto.
QALI WARMA	<ul style="list-style-type: none"> - Interpretación inconsistente en la aplicación de las normas técnicas sanitarias y requisitos de los productos destinados para el servicio alimentario escolar. - Limitada disponibilidad de algunos alimentos en el mercado. - Incumplimiento del protocolo para la liberación de productos, que afectan la calidad en la atención del servicio alimentario complementario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica al personal responsable (ISO 17020). - Asistencia técnica y seguimiento continuo del registro de información. - Inducción al personal nuevo. - Prepublicación de las especificaciones técnicas para el Proceso de Compra 2021 - Difusión y asistencia técnica sobre la implementación de protocolos de liberación. - Difusión, asistencia técnica y seguimiento sobre la implementación del protocolo para la entrega de alimentos y

Programas	Principales riesgos	Tratamiento
	<ul style="list-style-type: none"> - Incumplimiento del protocolo para la entrega de alimentos y supervisión en pueblos indígenas u originarios en el marco del DL 1472, afectando la entrega oportuna de alimentos complementarios requerido por las entidades solicitantes. - Locales inadecuados para la recepción de los alimentos. - Incumplimiento de las obligaciones contractuales en los proveedores, que pueden afectar la calidad en la atención a las entidades solicitantes en el marco de la emergencia nacional. - Retrasos en la evaluación y verificación de los expedientes de conformidad de entrega, presentados por los proveedores en la UT, en cumplimiento de los términos contractuales y las normativas del PNAEQW. 	<p>supervisión en pueblos indígenas u originarios en el marco del DL 1472.</p> <p>Coordinaciones con las entidades solicitantes y actores sociales para que se faciliten los permisos de ingreso a los pueblos indígenas u originarios.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con las entidades solicitantes a fin de que cuenten con locales que garanticen el almacenamiento de los alimentos. - Medidas de control y seguimiento sobre la ejecución contractual en las UT.
CUNA MAS	<ul style="list-style-type: none"> - Alta rotación de actores comunales. - Poca disponibilidad de locales para cuidado diurno - Limitada accesibilidad y conectividad en zonas rurales. - Insuficiente articulación con actores locales. - Retrasos en las adquisiciones de bienes y servicios. - Insuficiente asignación de recursos presupuestales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constante búsqueda de reemplazos y se invierte en capacitación inicial y continua. - Se realizan convenios con GR y GL para obtención de locales. - Se trabaja en el fortalecimiento de las instancias de articulación local. - Reuniones de seguimiento.

Programas	Principales riesgos	Tratamiento
FONCODES	<ul style="list-style-type: none"> - La estandarización de los procesos y el registro de información. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de plataformas informáticas diferenciadas y con interoperabilidad.
PENSIÓN 65	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos manuales con excesivo tiempo en los registros de usuarios. - Asaltos o bloqueos de vías de acceso limitan cobro de P65. - Información de cotejo no remitida en los plazos establecidos por las entidades externas competentes - Variación de costos de visitas a usuarios. - Caída de los sistemas operativos (SISOPE y/o AYZA) - Demoras en la reposición de personal CAS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se han establecido pautas para el tratamiento de los riesgos en cada caso.

Fuente: Elaboración propia, sistematización de entrevistas y cuestionario.

4.2.6. Desafíos post Covid-19

La asunción de medidas de urgencia para afrontar la emergencia sanitaria declarada por la pandemia generada por la Covid-19 ha tomado en consideración los alcances y la capacidad organizativa de los programas sociales a cargo del MIDIS. Así se encarga al Programa JUNTOS la entrega del subsidio monetario de S/ 380.00³², y del subsidio monetario de S/ 760.00³³ correspondientes a la intervención Bono Familiar Universal; al Programa Pensión 65 se le encarga la entrega del subsidio monetario de la Covid-19 - Bono S/ 380.00 de Tramo 1³⁴ y Tramo 2³⁵, subsidio monetario a hogares en situación de pobreza o pobreza extrema en el ámbito rural³⁶ y subsidio monetario universal a hogares en condiciones de pobreza en el marco del estado de emergencia por la Covid-19 en cumplimiento del Decreto de Urgencia N° 052-2020. Al Programa Qali Warma se le faculta mediante Decreto Legislativo N° 1471, proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad.

Esta etapa de participación en la situación de emergencia sanitaria suma a las estrategias de contención de los efectos sociales y económicos de la pandemia en la población en situación de pobreza o en riesgo de caer en esta situación. Para ello, los programas sociales han tenido que adecuar sus procedimientos, haciendo uso de medios digitales y virtuales, así como poniendo énfasis en la comunicación con los usuarios y la población en riesgo.

Estos procedimientos emergentes en la coyuntura generada por la pandemia, vienen siendo analizados para su proyección a los siguientes años, en consideración al nuevo contexto y la agudización de la situación de pobreza. Algunos de los riesgos que tendrán que ser asumidos en el planeamiento estratégico y la gestión del MIDIS se ven reflejados en la siguiente tabla:

³² Decreto de Urgencia N° 027-2020.

³³ Decreto de Urgencia N° 052-2020.

³⁴ Numeral 2.4 del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 044-2020.

³⁵ Artículo 1 del Decreto de Urgencia N° 044-2020.

³⁶ Decreto de Urgencia N° 042-2020.

Tabla 15. *El planeamiento estratégico y la gestión de riesgos post Covid-19*

Programas	Retos	Acciones previstas
MIDIS	<p>Implementación de actividades y proyectos temporales del MIDIS para el año 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intervención temporal para la primera infancia. - Apoyo temporal para el fortalecimiento del desarrollo infantil. - Intervención temporal de apoyo al desarrollo productivo de los hogares rurales con economía de subsistencia. - Continuidad de la red de soporte para la persona adulta mayor con alto riesgo y la persona con discapacidad severa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de tendencias, eventos de futuro y escenarios de corto y mediano plazo³⁷. - Adaptación de innovaciones en el contexto post Covid-19, en la cadena de planes del MIDIS (POI-PEI-PESEM). - Alineamiento de los instrumentos de gestión y de planes institucionales con los objetivos estratégicos institucionales enmarcados en el PEI. - Fortalecimiento continuo de capacidades en planeamiento, en los operadores de los programas sociales y la Sede Central,
JUNTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptarse a los cambios y atender los bonos de urgencia autorizados por el Ejecutivo. - Orientación remota a los hogares usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensión de procesos operativos en campo³⁹. - Suspensión de verificación de corresponsabilidades desde el bimestre II-2020⁴⁰. - Acompañamiento familiar con visitas domiciliarias y llamadas telefónicas de orientación “Aló Juntos”, mensajes de texto, mensajes

³⁷ Se ha considerado el documento Perspectivas en la gestión post Covid-19 del CEPLAN.

³⁹ Aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 75-2020-MIDIS/PNADP-DE.

⁴⁰ Decreto Supremo N° 06-2020-MIDIS y Decreto Supremo N°11-2020-MIDIS.

Programas	Retos	Acciones previstas
	<ul style="list-style-type: none"> - Administración del mayor presupuesto autorizado como soporte ante Covid-19³⁸ - Coordinación con entidades financieras para la atención extraordinaria con bonos especiales. 	<p>por aplicativo “Mi Juntos” y mensajes por medios alternativos - audios/videos)</p>
QALI WARMA	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de capacidades a los Comités de Alimentación Escolar y Comités de Compras, y padres de familia, en el nuevo contexto post Covid-19. 	<ul style="list-style-type: none"> - Continuar con el gestor documental con firma digital. - Instrumentos normativos de la Covid-19 para el proceso de compras 2021.
CUNA MAS	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptar los procesos y servicios al nuevo contexto post Covid-19⁴¹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejería telefónica (SAF). - Entrega de canastas de alimentos a domicilio. - Herramientas y materiales audiovisuales para el desarrollo de capacidades del personal del programa, de los actores comunales y para la orientación sobre prácticas saludables y de crianza para las familias usuarias. - Inclusión financiera para facilitar los desembolsos de recursos en el nuevo contexto
FONCODES	<ul style="list-style-type: none"> - Digitalización de los expedientes administrativos y uso de la firma electrónica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modalidad remota para la ejecución de actividades. - Capacitación en el uso de medios tecnológicos y plataformas informáticas.

³⁸ La incorporación de nuevos recursos por un monto de S/ 2,838'577,985.00.

⁴¹ Adecuación de servicios remotos según DS N° 007-2020/MIDIS.

Programas	Retos	Acciones previstas
PENSION 65	<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar procesos de modernización de la gestión y de rediseño de los sistemas administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptación de la operatividad y procesos al marco de la emergencia sanitaria. - Articulación con entidades financieras para mejorar pagos. - Adelanto del pago de las subvenciones para reducir movilización y contagios. - Implementación de llamadas telefónicas de acompañamiento y seguimiento. - Asistencia y capacitación remota a los equipos municipales, y propuesta de reactivación de saberes productivos.

Fuente: Información obtenida a partir del cuestionario aplicado.

De lo presentado y analizado en este acápite, se colige la importancia del planeamiento estratégico en la gestión del MIDIS, en tanto es la encargada de conducir los procesos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en el país, eslabón fundamental con las Políticas Sociales Universales. La actualización de la PNDIS en el nuevo contexto post Covid-19 es una oportunidad para fortalecer los equipos de planeamiento, presupuesto y modernización en el SINADIS y promover su activa y permanente participación liderada por la Dirección General de Políticas y Estrategias, y asesorada por la OGPPM del MIDIS.

El mayor riesgo en la gestión del MIDIS es mantener la inercia en la gestión soportada en lo fundamental por los programas sociales. Los sectores responsables de las Políticas Sociales Universales, en las que participan los Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales, reciben de los programas sociales del MIDIS el apoyo con diversas modalidades de estímulos y actividades complementarias que procuran orientarse hacia el cierre de brechas. En cada caso el planeamiento estratégico y operativo asume un importante rol con mejoras que se vienen implementando, como la gestión por procesos y la gestión de riesgos por procesos, a partir de las normas del Sistema de Control Interno; y planteándose nuevos desafíos asociados al uso de tecnologías de información y comunicación.

4.3. Las oportunidades para el fortalecimiento del PE y la gestión del MIDIS

Conforme a los resultados del proceso de investigación mostrados en acápites anteriores, es consistente considerar al planeamiento estratégico como una herramienta fundamental para la efectividad en la gestión para resultados que asume el MIDIS. Está normado como sistema administrativo que es y como parte del SINAPLAN y del SINADIS; sin embargo, su organización, funcionamiento y efectividad dependen en gran medida del conocimiento, valoración y apropiación de sus funcionalidades en el marco de la gestión institucional y sectorial, tanto de los directivos como de los equipos facilitadores de los procesos de planeamiento estratégico y operativo. También en los que la implementan y desarrollan, así como en quienes realizan seguimiento y evaluación.

Con el propósito de conocer los principales temas de preocupación y su valoración en los equipos del MIDIS, se ha recogido a partir de las entrevistas y el

cuestionario desarrollado, algunas de las principales variables estratégicas relacionadas con el planeamiento estratégico y la gestión para resultados. Esta etapa del proceso se desarrolló utilizando la técnica de análisis estructural de variables del MICMAC⁴² (Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación), como herramienta clave para identificar el rol de cada variable.

A partir de este ejercicio se ha reconfirmado la importancia de la relación Planeamiento estratégico y Gestión para resultados, identificando además las variables estratégicas que deben ser tomadas en cuenta en el necesario fortalecimiento del planeamiento estratégico en el Sector MIDIS, para asegurar su relación positiva en la gestión para resultados que debe continuar impulsando el MIDIS.

4.3.1. Selección de variables

El primer paso para la identificación del rol del planeamiento estratégico en el MIDIS consistió en la construcción de un listado de variables con sus respectivas definiciones, realizado a partir de la revisión de información secundaria (documentos de gestión del MIDIS), y primaria (entrevistas y cuestionarios). Sobre este punto es necesario precisar que la identificación de este listado de variables se realizó considerando la estructura de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) a partir de sus pilares y ejes transversales, así como el diseño estratégico de la ENDIS.

Como un primer filtro para la identificación del listado de variables se aplicó una ficha de validación del referido listado y sus definiciones operacionales, así como una valoración de la misma a partir de dos criterios: i) Utilidad (de la variable) para el proceso de planeamiento estratégico y ii) Utilidad (de la variable) para la gestión y el logro de los resultados esperados. La siguiente tabla muestra los resultados:

⁴² El MicMac fue desarrollado por Michel Godet (1971), permite realizar el análisis estructural de un sistema. Mediante matrices de relaciones entre variables, permite identificar las variables claves que ayudan al fortalecimiento o evolución del sistema en estudio.

Tabla 16. *Valoración de variables*

	Variable	Resultado	Planeamiento estratégico	Gestión institucional
Var 1	Formulación de políticas y planes	10.0	5.0	5.0
Var 2	Implementación de políticas y planes	9.5	4.8	4.8
Var 3	Optimización de procesos	9.5	4.8	4.8
Var 4	Eficiencia en el uso de recursos presupuestales	9.3	4.5	4.8
Var 5	Seguimiento y evaluación.	9.3	4.8	4.5
Var 6	Desarrollo de capacidades	9.0	4.5	4.5
Var 7	Articulación plan/presupuesto	9.0	4.5	4.5
Var 8	Interoperabilidad	9.0	4.5	4.5
Var 9	Prospectiva estratégica	8.8	4.5	4.3
Var 10	Efectividad en la gestión MIDIS	8.5	3.8	4.8
Var 11	Provisión de servicios digitales	8.5	4.3	4.3
Var 12	Desarrollo de competencias en los colaboradores	8.0	3.8	4.3
Var 13	Gestión del rendimiento	8.0	3.8	4.3
Var 14	Transparencia en la información	8.0	4.0	4.0
Var 15	Coordinación multisectorial - multinivel	8.0	3.8	4.3
Var 16	Superación de la pobreza	7.5	4.0	3.5
Var 17	Estrategia comunicacional	7.5	3.8	3.8
Var 18	Intervenciones de alivio temporal	7.3	3.5	3.8
Var 19	Alfabetización digital	7.0	3.5	3.5
Var 20	Inclusión financiera	6.5	3.0	3.50

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, cuestionario.

Con esta primera valoración se obtuvo una confirmación del listado de variables, así como una primera aproximación a la identificación del rol del planeamiento estratégico en la gestión del MIDIS.

4.3.2. Relaciones de influencia y dependencia mediante el análisis estructural de variables

El análisis estructural de variables se desarrolla a partir de la calificación de las relaciones de influencia y dependencia que existen entre las variables que son parte del sistema, a partir de un criterio cualitativo basado en la evidencia y análisis de información.

Aplicando las relaciones de influencia directa entre variables mediante el MICMAC se obtienen las variables estratégicas del sistema⁴³ (variables blanco) sobre las que se debe intensificar el trabajo para potenciarlas y mejorar su contribución con la gestión para resultados. A partir de las calificaciones realizadas se ha logrado confirmar la importancia de las variables consideradas como estratégicas y que representan objetivos para el sistema, entre ellas se encuentran: formulación de políticas y planes (vinculadas); gestión por procesos (base para el planeamiento); articulación de planes y presupuesto; y eficiencia en el uso de recursos.

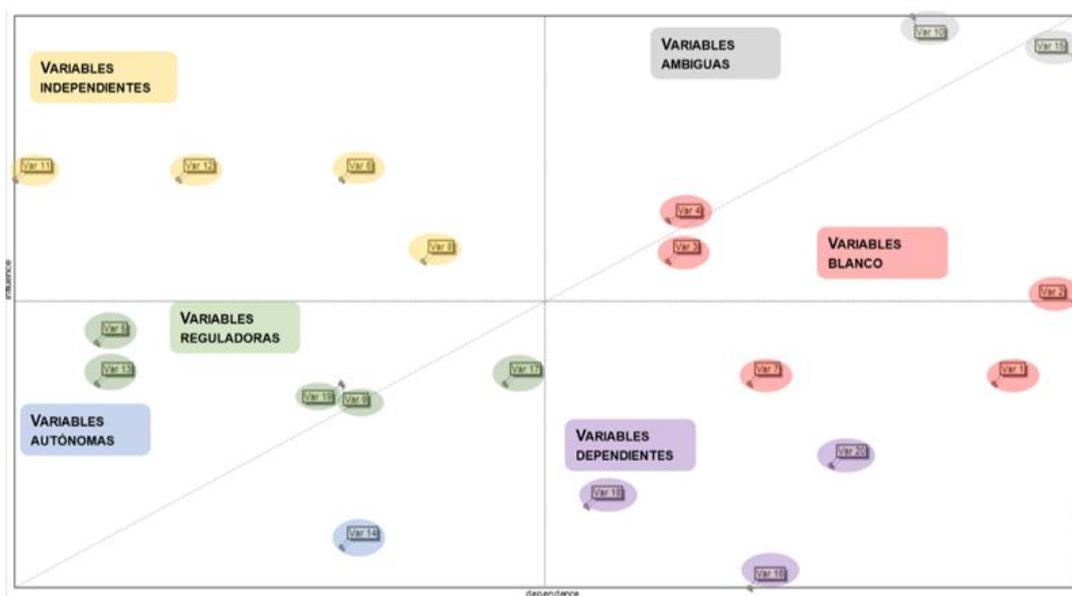


Figura 24. Plano de influencia y dependencia de variables

Fuente: Elaboración propia sobre la base de variables identificadas en el proceso de investigación

Por definición, las variables ambiguas son sensibles al cambio y pueden generar impactos importantes. En este grupo se ubican la coordinación multisectorial y multinivel, así como la efectividad en la gestión, variables que se deben tomar en cuenta entre los medios y resultados. Entre las variables dependientes, aquellas sobre las cuales se deben reflejar los cambios, están la superación de la pobreza, el alivio temporal y la inclusión financiera.

⁴³ Las variables identificadas como estratégicas corresponden a la clasificación de variables presente en la Guía Metodológica. Fase de Análisis Prospectivo para Sectores (CEPLAN, 2016).

Las variables reguladoras que permiten funcionar al sistema normalmente son la prospectiva, la gestión del rendimiento, las estrategias comunicacionales, la alfabetización digital, y el seguimiento y la evaluación. En tanto que las variables autónomas no intervienen en cambios ni permiten mayores ventajas. En este grupo aparece evaluada la transparencia en la información.

Por su lado, las variables independientes son las que condicionan el futuro del sistema, entre ellas el desarrollo de capacidades y competencias en los colaboradores, la interoperabilidad y los servicios digitales.

4.3.3. Análisis sistémico de las variables

El análisis sistémico de interacción de las variables también permite identificar las variables estratégicas sobre las que se deben apalancar el fortalecimiento y la efectividad del planeamiento estratégico y su relación directa en la gestión para resultados, conforme muestra la siguiente figura.

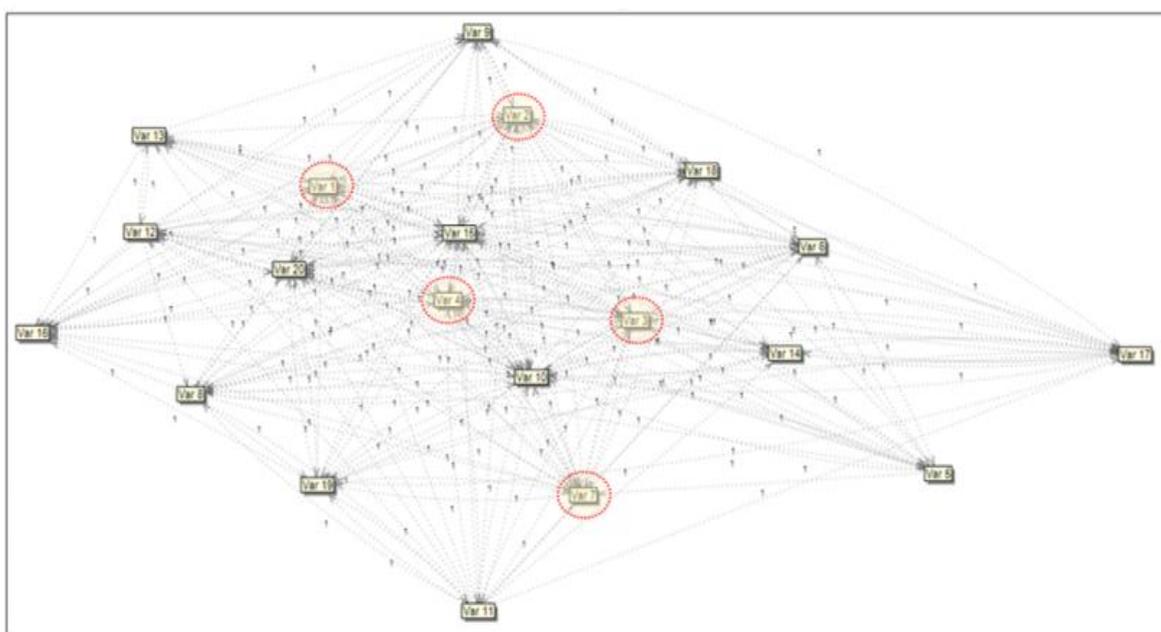


Figura 25. Matriz de influencia en las variables

Fuente: Elaboración propia

El resultado que muestra la figura precedente permite reafirmar la importancia y valoración asignadas al planeamiento estratégico y su influencia en la gestión del MIDIS, a partir del mayor énfasis que se le debe dar a las variables estratégicas: i) la articulación entre políticas y planes; ii) la gestión por procesos,

que implica orden, simplificación y racionalidad con transformación digital; iii) la articulación entre planes y presupuesto orientados a resultados; y iv) la eficiencia en el uso de los recursos estrictamente necesarios. El resultado es consistente con los que muestra el informe en la tabla de valoración de variables.

Aplicar esta priorización de variables estratégicas implica en principio la actualización de la PNDIS y el fortalecimiento del rol rector del MIDIS; pero también implica el fortalecimiento del sistema de planeamiento estratégico en el SINADIS.

4.3.4. Actualización de la Política de Desarrollo e Inclusión Social

Para este proceso se debe tomar como referencia el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua (CEPLAN, 2017).

- i) Actualizar la situación del Sector DIS (imagen actual), esto es, el conocimiento de la realidad con enfoque integral y sistémico, con la participación de los actores involucrados en la política nacional y sectorial, públicos, privados y la sociedad civil. Aquí será clave identificar y dimensionar las brechas para superar la pobreza y/o riesgo de caer en ella, así como las potencialidades en los territorios regionales y locales. Para ello será fundamental el funcionamiento de la organización del SINADIS en el ámbito regional y local, bajo los lineamientos de la CIAS y su Secretaría Técnica, el MIDIS.
- ii) Definir el futuro deseado para el Sector DIS: con un enfoque definido para la nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y apoyados por métodos prospectivos, el desarrollo participativo de esta etapa permitirá además de definir la imagen del futuro deseado por la población, que los involucrados asuman el compromiso de su participación de acuerdo a sus competencias y recursos.
- iii) Actualizar la Política Nacional de DIS y alinear los planes y presupuestos: partiendo de la situación actual caracterizada por brechas a cubrir para lograr superar la pobreza o evitar caer en ella; tomando en cuenta las potencialidades en los territorios a intervenir; y con una proyección del futuro deseado; los involucrados podrán establecer escenarios a ser definidos bajo la conducción de la CIAS para configurar la nueva PNDIS orientada a “mejorar la calidad de

vida de la población, promoviendo el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, sector privado y la sociedad civil” (Art. 4. Ley N° 29792). Sus objetivos y estrategias deberán ser tomadas en cuenta en la correspondiente cadena de planes: PESEM, PDRC, PDLC, PEI, POI y Presupuesto.

- iv) Establecer mecanismos ágiles de seguimiento y evaluación con metodologías participativas que aseguren sostenibilidad en los cambios y compromisos. El seguimiento y evaluación de los indicadores y metas comprometidas en la política y cadena de planes, requiere de espacios y mecanismos que faciliten la participación de los involucrados, tanto en el nivel de gobierno nacional, como en el regional y local.

4.3.5. Fortalecimiento del planeamiento estratégico

Junto al fortalecimiento de los equipos de trabajo en el SINADIS y el énfasis en el uso de tecnologías de información y comunicación, es necesario asumir algunos importantes desafíos, tomando como referencia lo estudiado por Máttar y Cuervo (2017, p.38) con relación a la multiescalaridad, la pluritemporalidad, la intersectorialidad, la participación y el aprendizaje.

a. El planeamiento intersectorial e intergubernamental

Las experiencias de acciones intersectoriales coordinadas en el MIDIS se encuentran fundamentalmente en el nivel operativo de los programas sociales. Conforme se puede apreciar en la siguiente figura, el planeamiento intersectorial está en las actividades operativas, observándose en los programas sociales un rol impulsor frente a la política nacional universal.

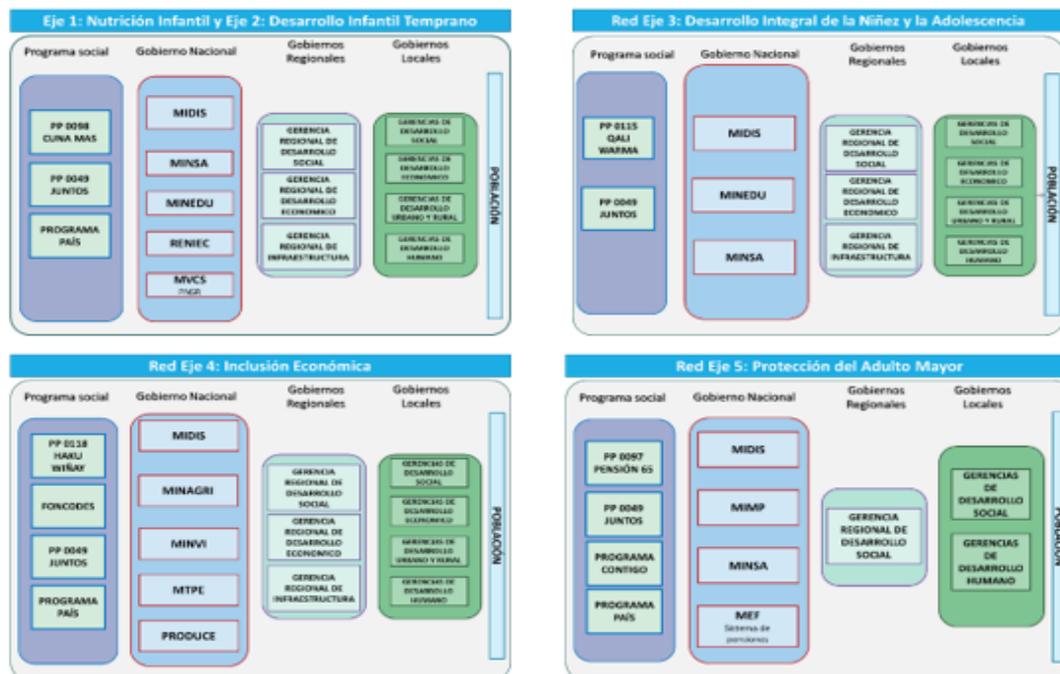


Figura 26. Relaciones de coordinación intersectorial de los programas sociales

Fuente: Elaboración propia

Esta experiencia del planeamiento intersectorial requiere ser sistematizada para su fortalecimiento desde la instancia regional, pero también para fortalecer y ampliar la articulación en el nivel nacional, por cuanto de acuerdo a la estructura del Estado los Ministerios son técnico-normativos y supervisores del cumplimiento de la política nacional, de sus objetivos y estrategias; en tanto que con autonomía administrativa los gobiernos regionales hacen que los recursos presupuestarios sean administrados desde allí, por tanto, hay un importante nivel de toma de decisiones en materia de planeamiento y presupuesto en la instancia regional.

Un aspecto importante que viabilizaría la articulación intersectorial e intergubernamental, permitiendo además el seguimiento en la gestión de recursos, tiene que ver con la definición de las estructuras programáticas en los diseños del PPR y la posibilidad de la articulación intergubernamental al mismo Programa Presupuestal. Conforme se aprecia en el diagrama, esta es una estrategia clave que debe ser coordinada con el MEF, en el marco del SINADIS y la CIAS.

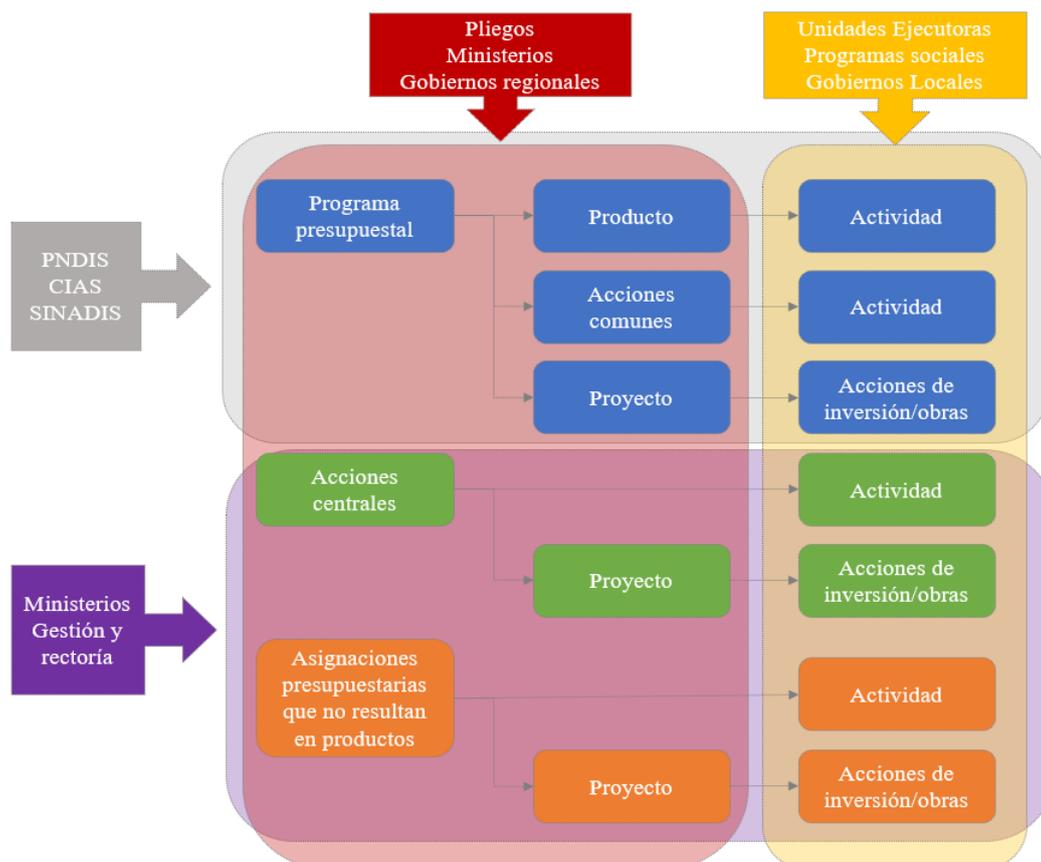


Figura 27. Relaciones posibles del SINADIS en una estructura programática de PPR

Fuente: Adaptado de la Directiva N° 002-2016-EF/50.01. Proceso Presupuestario del Sector Público

b. La articulación de horizontes temporales: corto, mediano y largo plazo

Visionar el futuro deseado debe proyectarse a plazos que trasciendan los períodos gubernamentales. La experiencia del sistema de planeamiento estratégico nacional tiene al mediano plazo como referencia temporal, muy asociada a procesos presupuestarios. En el caso del MIDIS, el PESEM tiene un horizonte de 4 años, con extensión de metas hasta el 2019⁴⁴ y el PEI, con un horizonte de 3 años, no obstante, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) es un plan de largo plazo con horizonte temporal al 2030, considerando hitos al 2050 y 2070⁴⁵, en consistencia con la nueva Visión del Perú al 2050.

⁴⁴ Extensión de metas para efectos de elaboración del PEI y POI.

⁴⁵ Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. Primera disposición complementaria transitoria.

El necesario alineamiento del PESEM al nuevo PEDN basado en la Visión de país al 2050, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030, hará que la actualización de los documentos de gestión tome en cuenta el largo plazo como el horizonte que guía las acciones estratégicas y las metas de desarrollo e inclusión social, conforme se grafica a continuación:

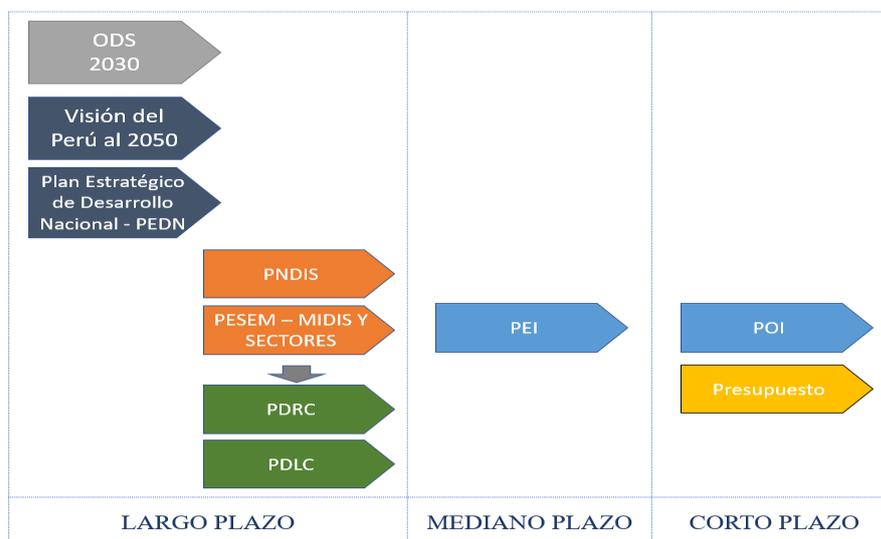


Figura 28. Alineamiento de planes de desarrollo e inclusión social según horizonte temporal

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar la experiencia que viene registrando el MIDIS -como en la mayoría de las entidades públicas- en la articulación entre el corto y el mediano plazo, impulsados por las exigencias de las metas presupuestarias, en el marco del presupuesto por resultados (PPR) fundamentalmente, y la introducción del concepto de programación multianual (3 años).

Los programas sociales funcionan con el modelo del PPR y cada año revisan y afinan su programación multianual, aplicando los resultados del seguimiento y evaluación a la gestión anual, así como tomando en consideración las recomendaciones derivadas de sus correspondientes evaluaciones de diseño que realizan con el MEF y las evaluaciones de impacto realizadas en su mayoría entre el 2015 y el 2019 con el acompañamiento de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

Si bien la cadena de planes se articula de manera individual entre el corto (POI) y el mediano plazo (PEI), este eslabonamiento se pierde al tener que

vincularse al largo plazo (PESEM) porque este último no tiene un horizonte definido. Esta situación hace que la gestión para resultados del MIDIS corra el riesgo de perder de vista los resultados e impactos esperados, quedándose al cambio en generación de productos (bienes y servicios).

c. El seguimiento y evaluación como medios de mejora continua

Integrar el planeamiento estratégico y la gestión basada en resultados es una de las recomendaciones centrales en los estudios sobre gestión pública y gobernanza realizados en el Estudio de Gestión Pública en el marco de la Agenda País - OCDE (OCDEb, 2016, p.152). La necesidad cada vez mayor de actuar sobre la base de evidencias, obliga al planeamiento estratégico como sistema, incluir a profesionales capacitados, normas ágiles y actualizadas, procedimientos simplificados y medios tecnológicos para hacer más eficaces sus servicios. La búsqueda de resultados en la gestión reta a los equipos de planeamiento estratégico en cada programa, el propio MIDIS y sus redes internas (coordinadores/as) a mantener lazos de coordinación interna y externa con quienes están involucrados en los objetivos y estrategias para lograrlos.

El rol que viene cumpliendo la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Viceministerio de Políticas es fundamental, norma los procesos de seguimiento y evaluación, y conduce planes anuales de estudios y evaluaciones con los programas sociales. Esta función recobrará mayor importancia en la implementación de la política nacional con todos los actores que se involucren en la cadena de objetivos y resultados esperados, en los tres niveles de gobierno, con instituciones públicas y privadas.

Del relevamiento de información efectuado, se observa que el mayor desafío en el seguimiento y evaluación a los programas sociales y el propio MIDIS, está en la aplicación oportuna de las recomendaciones derivadas de procesos de seguimiento y evaluación. Conforme se muestra en la siguiente tabla, las principales recomendaciones derivadas de evaluaciones implican fundamentalmente el tratamiento de aspectos vinculados a diseños de los programas sociales, así como a la oferta de servicios sociales como salud y educación.

Tabla 17. *Principales recomendaciones derivadas de los procesos de evaluación a programas sociales*

Intervención	Referencia	Principales conclusiones	Principales recomendaciones
CUNA MÁS	Evaluación de impacto del Servicio de Cuidado Diurno Cuna Mas - 2017 http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_9-1.pdf	Heterogeneidad en la calidad de las interacciones entre la madre cuidadora y los niños y niñas (Araujo, Dorman y Schady, 2010)	Fortalecer la capacitación inicial y en servicio de las madres cuidadoras, con énfasis en las interacciones que se generan con los niños y niñas usuarios del servicio.
		Alta Rotación de las madres cuidadoras a nivel nacional (Rey Sánchez, 2017)	Diseñar estrategias de motivación a los actores comunitarios del programa. Son voluntarios y requieren incentivos para retenerlos y asegurar su continuidad en el servicio.
	Evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) Cuna Más - 2016 http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Informe_Final_4.pdf	La evaluación de impacto muestra que el SAF tiene impactos significativos sobre el desarrollo, en las áreas cognitiva, de comunicación de motricidad fina y personal-social, siendo los más robustos y significativos los de las dos primeras áreas. Los impactos son mayores entre niños de hogares más pobres y con madres con menos años de escolaridad.	Continuar consolidando la calidad de las visitas domiciliarias, impulsando acciones de capacitación.
JUNTOS	Evaluación de Impacto del programa JUNTOS - 2017 http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_13.pdf	La transferencia de incentivos ha incrementado el gasto en alimento, salud y educación, contribuyendo en la reducción de la pobreza; sobretodo en aquellos hogares que tienen un tiempo de exposición al programa, en los de mayor vulnerabilidad y aquellos ubicados en la sierra.	Mejorar la articulación del programa con los sectores Educación y Salud de modo que pueda inducir a que ellos mejoren la calidad de los servicios (infraestructura y equipamiento).
		El impacto en el gasto es inferior a la magnitud de la transferencia. Ello se debería a que los hogares realizan inversiones productivas o ahorran, limitando la calidad del gasto en beneficio de los niños/as (alimentación, salud, educación).	Mejorar el diseño del programa y optimizar el alineamiento de incentivos con necesidades según composición de hogares.
		El estímulo monetario ha logrado incrementar la asistencia a la escuela, reducir la deserción escolar, incrementar los años de escolaridad promedio; así como el tiempo dedicado a estudios, principalmente en la educación secundaria.	Implementar pilotos, que evalúen la asignación de montos y condicionalidades diferenciadas según sexo, edad y condición de gestación.
		Juntos muestra impactos pequeños sobre indicadores relacionados a control prenatal, debido a que el cumplimiento de los protocolos por parte de las madres ya es alto.	Reforzar en coordinación con el Sector Educación, el cumplimiento de corresponsabilidades en el cuidado prenatal de escolares, adolescentes mujeres, para asegurar la continuidad de sus logros o progresos educativos.
		Juntos ha incrementado el cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo de niños y niñas; no obstante, no hay evidencia del cumplimiento del esquema de vacunación mínima.	Estudiar en coordinación con el MINSA, el cumplimiento de corresponsabilidades en salud.
FONCODES	Evaluación de impacto del programa Haku Wiñay: A un año de intervención - 2015 http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_5-1.pdf	Incrementos en el ingreso per cápita, gasto per cápita y el valor bruto de la producción (VBP). Mejoras en la tecnificación de la actividad agrícola, diversificación de la producción; colocación de productos en el mercado generando ingresos, mas acceso a asistencia técnica y financiera; asociatividad de los hogares.	Contar con un grupo de control para comparación más precisa con el grupo de tratamiento.
		La inclusión económica de los hogares con economías de subsistencia permite la satisfacción de sus necesidades básicas y el fortalecimiento de los sistemas productivos familiares.	Realizar investigaciones sobre las razones por las cuales los hogares se retiran del programa.
PENSION 65	Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 - 2016 http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_8-1.pdf	Mejoras en la salud mental mediante la reducción de la depresión en un 9 por ciento.	
		Reducción del trabajo remunerado entre las personas mayores en 4 puntos porcentuales.	
		Aumento del consumo en un 40 por ciento.	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los informes disponibles en el portal de transparencia del MIDIS.

Las variables estratégicas seleccionadas, en la perspectiva del fortalecimiento del planeamiento estratégico y la gestión para resultados en el MIDIS, constituyen insumos que deben ser asumidos en el SINADIS para la actualización de la PNDIS, acción prioritaria para desprender de ella la actualización y alineamiento de planes en el Sector Desarrollo e Inclusión Social, en cuyo proceso es clave el planeamiento intersectorial e intergubernamental; la definición de horizontes temporales de acuerdo a la viabilidad de las metas; y el seguimiento y la evaluación para la mejora continua.

CAPÍTULO V. Diálogo teórico empírico

No aplicado en consideración a que el tipo de investigación fue estrictamente empírico, resultando suficiente para responder adecuadamente las preguntas de la investigación.

CONCLUSIONES

La investigación ha permitido plantear las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. El planeamiento estratégico en el MIDIS es un proceso complejo en la medida en que, por su finalidad y competencias de organismo rector de las políticas nacionales de desarrollo e inclusión social, está llamado a articular las intervenciones de los actores involucrados, mediante procesos participativos y metas consensuadas, cuyo progreso y resultados puedan ser evaluados y producir mejora continua. El PESEM vigente, pendiente de actualización, solo refleja las intervenciones del Ministerio y los programas sociales adscritos.
2. El planeamiento estratégico en el MIDIS requiere fortalecerse ampliando su alcance al SINADIS, para lograr la efectividad esperada de la Política de Desarrollo e Inclusión Social. Las variables estratégicas seleccionadas con ocasión del presente estudio, informadas en el capítulo IV, son insumos que pueden ser tomados en cuenta.
3. La función rectora del MIDIS, junto al SINADIS, tendrá como principal desafío en la etapa post Covid-19, el impulso a la superación de la pobreza multidimensional, cerrando brechas de acceso a servicios sociales universales como la identidad, salud y educación; pero también el acceso al agua, saneamiento, viviendas saludables, energía eléctrica, internet, transportes y telefonía, oportunidades de empleo y generación de ingresos de manera sostenible, para las poblaciones en riesgo y en proceso de inclusión social. El rol del planeamiento estratégico en el SINADIS es fundamental al asumir este desafío que corresponde a todos los actores sectoriales e intergubernamentales, lo que evitará la inercia en la gestión, soportada solo por los programas sociales adscritos al MIDIS.
4. Los objetivos y acciones estratégicas sectoriales (PESEM) presentan indicadores pendientes de definición de líneas basales y metas con otros actores del SINADIS, en tanto que los objetivos y acciones estratégicas institucionales (PEI) están referidos mayormente a programas sociales. Esta situación del planeamiento estratégico en el MIDIS limita la gestión integral y mejora continua de la PNDIS.

RECOMENDACIONES

1. El MIDIS debe fortalecer su rol rector y retomar la organización y funcionamiento del SINADIS conforme a su reglamento, con lo cual creará las condiciones para emprender, con el apoyo del planeamiento estratégico y la prospectiva estratégica, la definición y gestión integral de la PNDIS, con enfoque de gestión territorial y con la población en proceso de inclusión social.
2. Impulsar, en el marco de la Política Nacional de Transformación Digital, proyectos articulados de innovación tecnológica, que a partir de una visión al largo plazo y basados en el planeamiento estratégico del SINADIS, sean capaces de facilitar el flujo de información, simplificar procedimientos, reducir probabilidades de riesgos por procedimientos manuales, y facilitar la información y comunicación con los/as ciudadanos/as.
3. Fortalecer el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y en él, al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), las actividades emergentes durante la pandemia por Covid-19 han evidenciado su gran importancia y la necesidad de su actualización, así como de la integración de sistemas y su interoperabilidad.
4. Evaluar y rediseñar los programas sociales adscritos al MIDIS, considerando sus valiosos aportes en la construcción de la PNDIS, su carácter temporal y focalizado, así como su experiencia en las relaciones con la población en proceso de inclusión social y de coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales, en el marco de la gestión territorial que les corresponde, lo que puede ser considerado como nuevas estrategias de capacitación, asistencia técnica en planeamiento, presupuesto por resultados e inversiones; y estímulos que correspondan.
5. Fortalecer el sistema de planeamiento estratégico y su relación con la gestión para resultados en el SINADIS, tomando en cuenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, los lineamientos del CEPLAN y las variables estratégicas obtenidas en el análisis de información secundaria y entrevistas del presente estudio: i) Formulación de políticas y planes (vinculadas); ii) Gestión por procesos (base para el planeamiento); iii) Articulación de planes y presupuesto; y iv) Eficiencia en el uso de recursos. El

modelo del presupuesto por resultados es una herramienta que articula actores y debe ser revisado con el MEF para lograr su enfoque integral.

6. Impulsar, como parte del fortalecimiento del planeamiento estratégico, el sistema de seguimiento y evaluación del SINADIS, para realimentar a la Política de Desarrollo e Inclusión Social, a partir de la mejora continua derivada de la evaluación de los indicadores y metas en los planes.

PROPUESTA PARA ENFRENTAR LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

1. Para el proceso de actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, aplicar con la participación del SINADIS, el ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua establecida por el CEPLAN. Especial atención debe ameritar en el análisis del estado de situación o conocimiento de la realidad actual post Covid-19, el análisis de los actores estratégicos vinculados desde sus competencias con la Política de Desarrollo e Inclusión Social. Asimismo, es clave la actualización de las principales variables estratégicas de la PNDIS, para que con la ayuda de la prospectiva pueda luego visionarse escenarios alternativos de objetivos con horizontes temporales alineados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la Visión al 2050, y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
2. Para el rediseño de los programas sociales a su cargo, en la perspectiva de fortalecer la gestión para resultados, el MIDIS debe tomar en cuenta la implementación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de diseño y de impacto; la necesidad de mayor articulación e integración de los programas sociales; así como la información actualizada de población potencial post Covid-19 (en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella); los productos (bienes y servicios) que se deben facilitar de acuerdo a las características de la población o las unidades de atención (hogares, por ejemplo) en coordinación con los sectores que correspondan, los territorios y sus actores clave para la gestión.
Así:
 - i) En el caso del Programa Juntos, se podría evaluar la viabilidad de atender a los hogares de acuerdo a su composición (miembros integrantes), de modo tal que la protección a niños/as y adolescentes sea integral y coordinada con los sectores responsables de los servicios universales, así como a la población en riesgo (gestantes, personas con discapacidad invalidante, personas de avanzada edad).
 - ii) En el caso del Foncodes, evaluar y facilitar su articulación con otros sectores económicos y de producción; así como con las municipalidades distritales, para que amplíe oportunidades para más familias de hogares apoyados por

Juntos, en proyectos como el modelo que sigue Haku Wiñay, priorizando el fortalecimiento de capital humano y oportunidades de ingreso en las zonas rurales.

- iii) Fortalecer la gestión de Pensión 65 con las municipalidades, en el rescate de saberes productivos y la transmisión de conocimientos y experiencias intergeneracionales, adultos mayores-jóvenes, en el marco de la gestión territorial que deben asumir los gobiernos locales.
- iv) Fortalecer las relaciones de coordinación y gestión de Qali Warma con los Gobiernos Locales, evaluando escenarios alternativos de gestión integral del Programa a cargo de las municipalidades distritales, en cada jurisdicción territorial local, manteniendo la función técnico-normativa, supervisora y evaluadora en el MIDIS.

Referencias bibliográficas

- Arce, S. (2012). *Proceso de formulación de estrategias emergentes del Tecnológico de Costa Rica*. (Tesis de Maestría en Administración Educativa con acentuación en Instituciones de Educación Superior). Tecnológico de Monterrey. San Francisco, Cartago, Costa Rica. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11285/571337>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. En CEPAL, Serie Manuales N° 69. Santiago, Chile. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Recuperado de https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Berretta, N. y Kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Módulo 2. La planificación orientada a resultados*. En BID, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social - INDES.
- Briët, P., Díaz, A., Lobos, F., y Mesías, C. (2017). *Planeamiento estratégico del Perú*. (Tesis de Maestría en Administración Estratégica de Empresas). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Recuperado de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/165904>
- Brume, M. (2017). *Gestión estratégica como herramienta para promover la competitividad de las empresas del sector logístico del departamento del Atlántico, Colombia*. Revista Espacios. Vol. 38 (N° 51), pp. 20. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/329282115_Gestion_estrategica_como_herramienta_para_promover_la_competitividad_de_las_empresas_del_sector_logistico_del_departamento_del_Atlantico_Colombia
- CEPAL (2020a). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Santiago, Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46227/1/S2000699_es.pdf

CEPAL (2020b). *Informe Especial N° 3 Covid-19. El desafío social en tiempos del Covid-19*. Santiago, Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

CEPLAN (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*. Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. Lima, Perú. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario/

CEPLAN (2017). *Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*. Aprobada por Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. Lima, Perú. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

CEPLAN (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD. Lima, Perú. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

CEPLAN (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional (2019)*. Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00016-2019/CEPLAN/PCD. Lima, Perú. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_guia-para-el-planeamiento-institucional-2018/

CEPLAN (2020). *Informe nacional: Perú a mayo 2020. La protección de la vida en la emergencia y después. Perú II Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Lima, Perú. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_peru-informenacionalvoluntario/

Correa, N. (2009). *Programas de transferencias condicionadas: aportes para el debate público*. Economía y Sociedad (71), 74-80. CIES, abril 2009. Recuperado de <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/files/otros/>

economyysociedad/32780290-programas-de-transferencias-condicionadas-aportes-para-el-debate-publico.pdf

Conte, R. (2015). *Los aportes del Programa de Evaluación de Políticas Públicas a la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo en la Administración Pública Nacional*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de estudios de posgrado. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0386_ConteR.pdf

Cornejo, D., Insausti, P. y Magnani, M. (2017). *Delivery Unit en Río Tambo contra la desnutrición crónica infantil*. (Tesis de Maestría en Gestión Pública). Universidad del Pacífico. Lima, Perú. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/1887>

Escobal, J., Saavedra, J. y Vakis, R. (2012). *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de oportunidades*. En Banco Mundial - BM. Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Lima, Perú. Recuperado de <http://hdl.handle.net/123456789/819>

García, M. y García, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Guerrero, G. y Demarini, F. (2016). *Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes*. En GRADE. Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances. Lima: GRADE. Recuperado de: <https://www.grade.org.pe/publicaciones/atencion-y-educacion-de-la-primera-infancia-en-el-peru-avances-y-retos-pendientes/>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México DF, México: McGraw-Hill.
- INEI (2013). *Perú: Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004-2012*. Lima, Perú. Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1106/libro.pdf
- INEI (2017). *Panorama de la economía peruana 1950-2016*. Lima, Perú. Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1424/index.html
- INEI (2020a). *Encuesta Nacional de Hogares 2008-2019. Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019*. Informe técnico. Lima, Perú. Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informe_pobreza2019.pdf
- INEI (2020b). *Perú: Estimaciones y proyecciones de población por departamento, provincia y distrito, 2018-2020*. Boletín especial N° 26. Lima, Perú. Recuperado de https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1715/libro.pdf
- Máttar, J. y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Libros de la CEPAL, N° 148. Santiago, Chile. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42139/10/S1700693_es.pdf
- MEF (2016a). *Directiva para los programas presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados - Directiva N° 002-2016-EF/50.01*. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01. Lima, Perú. Recuperado de: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-002-2016-ef5001-directiva-para-l-resolucion-directoral-no-024-2016-ef5001-1447338-1/>

- MEF (2016b). *Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP del Programa Nacional Cuna Mas*. Documento de difusión, Lima, Perú. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/ppr/eval_indep/2016_resumen_cuna_mas.pdf
- MEF (2016c). *Evaluación de impacto del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF) del Programa Nacional Cuna Más - Resultados finales*. Informe de evaluación. Elaborado por María Caridad Araujo, Marta Rubio-Codina, Marta Dormal, Lima, Perú. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-servicio-de-acompanamiento-a-familias-saf-del-programa-nacional-cuna-mas-resultados-finales/>
- MEF (2016d). *Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 - Resultados finales*. Informe de evaluación. Elaborado por Paul Gertler y Sebastián Galiani, Lima, Perú. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-nacional-de-asistencia-solidaria-pension-65-resultados-finales/>
- MEF (2017). *Evaluación de impacto del programa Juntos - Resultados finales*. Informe de evaluación. Elaborado por Álvaro Monge, Janice Seinfeld y Yohnny Campana, Lima, Perú. Recuperado de http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_13.pdf
- MEF (2019a). *Marco Macroeconómico Multianual 2020-2023*. El Peruano. Separata Especial. Lima, Perú. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2020_2023.pdf
- MEF (2019b). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 237-2019-EF. Lima, Perú. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf

- MEF (2019c). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 238-2019-EF. Lima, Perú. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf
- MEF (2020a). *Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*. El Peruano. Separata Especial. Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1271412/MMM2021_2024.pdf
- MEF (2020b). *Presentación del Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024*.
- MEF (2020c). *Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021*. Lima, Perú. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/1135142-proyecto-de-ley-de-presupuesto-del-sector-publico-para-el-ano-fiscal-2021>
- MEF (2020d). *Directiva de Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria - Directiva N° 001-2020-EF/50.01*. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 009-2020-EF/50.01. Lima, Perú. Recuperado de <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-instrumento/directivas/21830-resolucion-directoral-n-009-2020-ef-50-01-2/file>
- MIDIS (2013a). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”*. Aprobada por Decreto Supremo N°008-2013-MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18995/DS_008_2013MIDIS.pdf
- MIDIS (2013b). *Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2013-2016*. Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 006-2013-MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/304918/pesem_2013_2016.pdf

- MIDIS (2015). *Evaluación de impacto del programa Haku Wiñay: A un año de intervención*. Informe de evaluación. Elaborado por Sara Benites, Lima, Perú. Recuperado de: <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-haku-winay-a-un-anio-de-intervencion/>
- MIDIS (2016a). *Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - SINADIS*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/18891/DS_N_008_2016_MIDIS.pdf
- MIDIS (2016b). *Desarrollo productivo y pobreza rural. Implementación y efectos del programa Haku Wiñay*. Informe de evaluación. Elaborado por Alejandro Diez y Norma Correa, Lima, Perú. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/desarrollo-productivo-y-pobreza-rural-implementacion-y-efectos-del-programa-haku-winay/>
- MIDIS (2017). *Evaluación de impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más - Resultados finales. Informe de evaluación*. Elaborado por Gabriela Guerrero y Juan León, Lima, Perú. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-servicio-de-cuidado-diurno-del-programa-nacional-cuna-mas/>
- MIDIS (2018). *Encuesta de percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 de 2017*. Informe de evaluación. Elaborado por Elmer Guerrero y Augusto Mendoza, Lima, Perú. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/encuesta-de-percepciones-de-los-usuarios-del-programa-pension-65-de-2017/>
- MIDIS (2019a). *Evaluación de diseño e implementación del Modelo de Cogestión Comunitaria del Programa Nacional Cuna Más*. Informe de evaluación. Elaborado por Raúl Andrade Ciudad, Geoffrey Cannock Torero, Hugo Santa María de Apoyo Consultoría S.A.C. por encargo del MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de: <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-diseno->

[e-implementacion-del-modelo-de-cogestion-comunitaria-del-programa-nacional-cuna-mas/](#)

MIDIS (2019b). *Informe de evaluación de resultados del PEI. Período 2013-2018.*

Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/375581/pte_ogpp_eval_pei2013-2018.pdf

MIDIS (2020a). *Informe de evaluación de resultados del PEI. Período 2019.* Lima,

Perú. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/669680/evaluacion-pei-2019.pdf>

MIDIS (2020b). *Informe de evaluación de resultados del PESEM. Período 2018.*

Lima, Perú. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1233774/evaluacion-resultados-PESEM-2018.pdf>

MIDIS (2020c). *Informe de evaluación de implementación del Plan Operativo Institucional (POI). Primer semestre 2020.* Lima, Perú. Recuperado de

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1233774/evaluacion-resultados-PESEM-2018.pdf>

MIDIS (2020d). *Plan Estratégico Institucional - PEI 2020-2023.* Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 097-2020-MIDIS. Lima, Perú.

Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/937331/RM_097_2020MIDIS.pdf

MIDIS (2020e). *Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS.* Aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2020-MIDIS. Lima, Perú. Recuperado de

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/532779/DS_N_003_2020_MIDIS.pdf

OCDE (2005). *Declaración de París. Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Libro de consulta.* En Banco Mundial (BM). Primera edición. Recuperado de

<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>

OCDE (2016a). *Estudio multidimensional del Perú, Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. Mensajes principales. París, Francia. Recuperado de https://www.oecd.org/dev/americas/RESUMEN_EJECUTIVO_MDCR_Peru.pdf

OCDE (2016b). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Perú, gobernanza integrada para un crecimiento económico inclusivo. Estudio de la OCDE sobre gobernanza pública, OECD*. París, Francia. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-peru_9789264265172-en

Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico, Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/2017/1117042438/pdf_318.pdf

PCM (2003). *Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres*. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica. Aprobada mediante Decreto Supremo N° 002-2003-PCM Lima. Perú. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/discapacidad/ds/002-2003-pcm.htm#:~:text=Aprobar%20las%20%E2%80%9CBases%20para%20la,parte%20del%20presente%20Decreto%20Supremo.>

PCM (2004a). *Acciones para el fortalecimiento de los programas y proyectos sociales y de la ejecución de la política social y de lucha contra la pobreza*. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica. Aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2004-PCM Lima. Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/250289/225648_file20181218-16260-1by7f3q.pdf

- PCM (2004b). *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006*. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica. Aprobada mediante Decreto Supremo N° 064-2004-PCM Lima. Perú. Recuperado de <http://portal.apci.gob.pe/marco/atach/PlanNacionalparalaSuperaciondelaPobreza.pdf>
- PCM (2012). *Crean la Comisión Multisectorial Temporal para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión*. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - Secretaría Técnica. Aprobada mediante Resolución Suprema N° 133-2012-PCM Lima. Perú. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/constituyen-comision-multisectorial-temporal-para-el-desarro-resolucion-suprema-n-133-2012-pcm-785218-14/>
- PCM (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaría de Gestión Pública - SGP. Aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM Lima. Perú. Recuperado de <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>
- PCM (2019). *Las 35 Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. En Acuerdo Nacional. Recuperado de <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/35-POL%C3%8DTICAS-de-estado-actualizado-Feb.2019.pdf>
- PNUD (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. Recuperado de https://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774
- Portocarrero, F., Vásquez, E. y Yamada, G. (2010). *Políticas sociales en el Perú: Nuevos desafíos*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú - PUPC. Universidad del Pacífico - UP. Instituto de Estudios Peruano - IEP. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/267>
- Presidencia de la República (2007). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Decreto Legislativo N° 29158. El Peruano. Normas legales. Lima, Perú. Recuperado

de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf

Presidencia de la República (2008). *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*. Decreto Legislativo N° 1088. El Peruano. Normas legales. Lima, Perú. Recuperado de <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01088.pdf>

Presidencia de la República (2011). *Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS*. Ley N° 29792. El Peruano. Normas legales. Lima, Perú. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/303753/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf

Presidencia de la República (2018). *Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno al 2021*. DS N° 056-2018-PCM. El Peruano. Normas legales. Lima, Perú. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-general-de-gobierno-decreto-supremo-n-056-2018-pcm-1651713-2/>

Quicaño, C., Ramos, R. y Rengifo, P. (2017). *Lineamientos para la mejora del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, enfocado en la modernización de su fuerza operativa*. (Tesis de Maestría en Gestión Pública). Universidad del Pacífico. Lima, Perú. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/1969>

Ravina, R., Paulini, J. y Cancho, C. (2000). *Costo efectividad del programa de desayunos escolares de Foncodes y el programa de alimentación escolar del PRONAA*. En Instituto Apoyo. Informe final. Lima. Recuperado de <https://repositorio.minedu.gob.pe/browse?value=Cancho%2C+C%C3%A9sar&type=author>

Romero, O. (2016). *La gestión estratégica y su influencia institucional en los planes estratégicos de las universidades públicas del Ecuador. Caso: Universidad*

Técnica de Machala. (Tesis Doctoral en Ciencias Administrativas). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12672/5742>

Salinas, C. (2014). *Análisis comparativo de los mecanismos de intervención considerados en los programas de transferencia condicionada de dinero en México, Brasil y Perú, en el contexto del nuevo milenio (2001-2006)*. (Tesis de Maestría en Gerencia Social). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5443>

Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. En CEPAL, Serie Manuales N° 32. Santiago, Chile. CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7284/1/S033145_es.pdf

Tanaka, M. y Trivelli, C. (2002). *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. En Instituto de Estudios Peruanos - IEP. Lima, Perú. Recuperado de <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/814>

UNICEF (2020). *Covid-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021. Informe Técnico*. Lima, Perú. Recuperado de <https://www.unicef.org/peru/media/9026/file/Reporte%20t%C3%A9cnico.pdf>

Vargas, J. (2011) *¿Cómo hacer investigación cualitativa?* México DF, México. Editorial ETXETA.

Anexos

Anexo 1, Matriz de consistencia

Título: Planeamiento estratégico y su influencia en la gestión pública post Covid-19. MIDIS, Perú 2020

Preguntas	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
<p>Pregunta general ¿De qué manera el planeamiento estratégico tiene influencia en la gestión del MIDIS?</p>	<p>Objetivo General Determinar como el uso del planeamiento estratégico puede disminuir los riesgos para alcanzar los resultados esperados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el contexto post Covid-19.</p>	<p>El marco normativo contenido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública de la PCM, así como los lineamientos técnicos que sobre Planeamiento Estratégico emite el CEPLAN, orienta a la Gestión Pública hacia resultados. Los resultados de la investigación, pueden contribuir en el fortalecimiento que el MIDIS y sus Programas requieren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación estratégica • Gestión pública para resultados 	<p>Enfoque Investigación cualitativa, también conocida como fenomenológica e interpretativa. Tomará como caso de estudio al MIDIS.</p> <p>Tipo de investigación Descriptivo, basado en la revisión documental y las apreciaciones de directivos y representantes de equipos de trabajo, del MIDIS como ente rector de la Política de Desarrollo e Inclusión y de los Programas Sociales adscritos al Ministerio.</p> <p>Método de investigación No experimental, no se tiene control sobre las categorías de estudio.</p> <p>Escenario de estudio</p>

Preguntas	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
		<p>en una etapa de Post Covid-19.</p> <p>La aplicación integral y de manera sostenible de la planificación estratégica influiría favorablemente en los resultados esperados en la gestión del MIDIS.</p>		<p>La información documental y las apreciaciones y percepciones, se obtendrán desde la sede central del MIDIS y de los Programas Sociales que conducen a nivel nacional desde Lima.</p> <p>Objeto de estudio La organización e instrumentos que aplican para gestionar para resultados.</p> <p>Observables de estudio Planeamiento estratégico (organización, procesos, medios) Gestión para resultados (organización y medios).</p>
<p>Preguntas específicas ¿De qué manera los factores de riesgo no identificados desde la Planificación Estratégica inciden en la gestión del MIDIS?</p>	<p>Objetivo específico 1</p> <p>Identificar los factores de riesgo que asume la gestión del MIDIS.</p>	<p>Los factores de riesgo controlados desde la planificación estratégica, incidirían positivamente en la gestión del MIDIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Factores de riesgo en la gestión institucional. 	<p>Técnicas a aplicar</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisión documental de riesgos por procesos misionales y de soporte. ✓ Entrevistas.

Preguntas	Objetivos	Justificación	Observables	Metodología
¿Cómo la carencia de tecnología en el uso de herramientas de planificación y presupuesto afecta la gestión de resultados en el MIDIS?	Objetivo específico 2 Analizar las herramientas de planificación y presupuesto que se aplican para la generación de resultados en la gestión del MIDIS.	Las herramientas de planeamiento y presupuesto actualizadas con uso de tecnología, facilitarían significativamente la gestión para resultados.	<ul style="list-style-type: none"> Herramientas de planeamiento y presupuesto. 	Técnicas a aplicar <ul style="list-style-type: none"> ✓ Observación de herramientas en el desarrollo de procesos de planeamiento y presupuesto. ✓ Entrevistas ✓ Cuestionario.
¿En qué medida los directivos y equipos de trabajo del MIDIS aplican el planeamiento estratégico como medio fundamental para lograr cambios y resultados esperados?	Objetivo específico 3 Analizar la apropiación de la Planificación Estratégica como medio para resultados, en los directivos y equipos de trabajo.	La apropiación del planeamiento estratégico y su aplicación de manera sostenible por directivos y equipos de trabajo, influiría favorablemente en la gestión del MIDIS.	<ul style="list-style-type: none"> Valoración del planeamiento estratégico. 	Técnicas a aplicar <ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas ✓ Cuestionario.

Anexo 2, Instrumentos de acopio de información

Cuestionario general para la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del MIDIS

Estimado Jefe de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización del MIDIS, reciba junto a nuestro cordial saludo, el agradecimiento por su buena disposición para sumar a la presente iniciativa académica en el marco de la Maestría de Desarrollo Estratégico con Inclusión Social, desde la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG).

Su atención y la de su equipo de trabajo, a las consultas generales contenidas en el siguiente cuestionario, contribuirán a precisar el estudio de cómo el uso del planeamiento estratégico puede disminuir los riesgos para alcanzar los resultados esperados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), tanto desde su rol rector de la Política de Desarrollo e Inclusión Social como en la conducción de los programas sociales adscritos a él.

Cuestionario: (siendo las preguntas abiertas, tome la amplitud que considere necesaria para la precisión de sus respuestas).

1. ¿Qué rol cumple el planeamiento estratégico en la gestión del MIDIS?
2. ¿Cómo desarrollan los procesos de planeamiento estratégico en el MIDIS? Señale, por favor, tres de las más importantes dificultades o limitaciones y cómo las vienen resolviendo.
3. Describa por favor las herramientas tecnológicas que facilitan y articulan los procesos de planeamiento y presupuesto en el MIDIS y con los programas sociales. De haberlos, mencione las principales dificultades o limitaciones.
4. ¿Cuáles son los riesgos que el MIDIS asume en la gestión de los procesos misionales? (Describa por lo menos tres de ellos). ¿Qué tratamiento vienen recibiendo?
5. ¿Cuáles son los riesgos que el MIDIS asume en la gestión de los procesos de asesoría y apoyo? (cite por favor los que considera más críticos). ¿Qué tratamiento vienen recibiendo?
6. ¿Qué retos trae la experiencia de la pandemia por Covid-19 a la gestión institucional?

7. ¿Qué mejoras podrían realizarse para seguir fortaleciendo desde el planeamiento estratégico a la gestión del MIDIS en la etapa post Covid-19?
8. ¿Cómo considera la implementación del seguimiento y evaluación en la gestión del MIDIS?
9. Describa brevemente los avances del MIDIS en la Agenda 2030 relacionada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el marco de los compromisos Perú-OCDE.
10. Otra información relevante complementaria que considere.

Muchas gracias.

Fecha:

Cuestionario general para la Dirección General de Políticas y Estrategias del MIDIS

Estimado Director General de Políticas y Estrategias del MIDIS, reciba nuestro agradecimiento por su buena disposición para sumar a la presente iniciativa académica en el marco de la Maestría de Desarrollo Estratégico con Inclusión Social, desde la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG).

Su atención a las consultas generales contenidas en el siguiente cuestionario, contribuirá a precisar el proceso de estudio de cómo el uso del planeamiento estratégico puede disminuir los riesgos para alcanzar los resultados esperados por el MIDIS en el contexto post Covid-19.

Cuestionario: (siendo las preguntas abiertas, tome la amplitud que considere necesaria para la precisión de sus respuestas).

1. ¿De qué manera el MIDIS viene ejerciendo la rectoría de las Políticas de Desarrollo e Inclusión Social?
2. ¿Qué rol cumple el planeamiento estratégico en el ejercicio del rol rector del MIDIS?
3. ¿Está prevista o en proceso, la actualización de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y los instrumentos de política? Mencione, por favor, los principales factores que retrasan o condicionan la actualización.

4. ¿Cómo funciona el SINADIS y el rol que asume la CIAS para impulsar la aplicación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social?
5. ¿Cuál es el alcance del Marco Social Multianual? ¿Cómo se aplica?
6. ¿Cuáles son las herramientas tecnológicas que facilitan el flujo de la información relacionada con los procesos de la Política de Desarrollo e Inclusión Social? Mencione algunos de los principales problemas o condicionantes en el flujo de la información de los actores involucrados con dicha política, y las soluciones previstas.
7. ¿Qué estrategias de articulación multisectorial e intergubernamental viene desarrollando el MIDIS? ¿Qué rol asume la CIAS?
8. ¿Qué estrategias de comunicación y sensibilización para la aplicación de la Política de Desarrollo e Inclusión Social viene desarrollando el MIDIS?
9. ¿Cuáles son los riesgos más críticos en la gestión de la Política de Desarrollo e inclusión Social? ¿Qué tratamiento vienen recibiendo?
10. ¿Qué retos trae la experiencia de la pandemia por Covid-19 a la gestión de la Política de Desarrollo e Inclusión Social?
11. ¿Qué mejoras tienen previstas en el seguimiento y evaluación de la Política de Desarrollo e Inclusión Social?
12. Información relevante complementaria que considere.

Muchas gracias.

Fecha:

Cuestionario general para jefes de Oficinas de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de los programas sociales

Estimado(a) Jefe(a) de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, reciba nuestro agradecimiento anticipado por su buena disposición para sumar a las iniciativas académicas que deben contribuir al desarrollo nacional, como el que se propone en el marco de la Maestría de Desarrollo Estratégico con Inclusión Social, desde la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN-EPG).

Su atención a las consultas generales contenidas en el siguiente cuestionario contribuirán a precisar el proceso de estudio de cómo el uso del planeamiento estratégico puede disminuir los riesgos para alcanzar los resultados esperados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y los programas adscritos a él, en el contexto post Covid-19.

Tema: *Planeamiento estratégico y su influencia en la gestión pública post Covid-19. Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, Perú. 2020*

Cuestionario

1. ¿Cuál es la misión de la institución donde usted brinda servicios?
2. ¿Cuál es la visión a la que se alinean?
3. ¿Qué rol cumple el planeamiento estratégico en la gestión institucional?
4. ¿Cómo están organizados para desarrollar los procesos de planeamiento estratégico en la entidad?
5. ¿Aplican gestión por procesos? Describa los avances brevemente. Señale tres de las más importantes dificultades o limitaciones.
6. ¿Están los procesos y procedimientos en aplicación actual estandarizados en el Sector MIDIS? ¿Qué recomendaría?
7. ¿Cuáles son tres de los principales instrumentos de gestión que aplica la entidad?
8. ¿Con qué instrumento trazan el rumbo de la entidad? ¿Lo considera suficiente? ¿Qué mejoras podrían realizarse para contribuir a la mayor efectividad de la gestión institucional?
9. ¿Qué retos trae la experiencia de la pandemia por Covid-19 a la gestión institucional?

10. ¿Cuáles son los riesgos más críticos en la gestión de los procesos misionales? (cite tres). ¿Qué tratamiento vienen recibiendo?
11. ¿Cuáles son los riesgos más críticos en la gestión de los procesos de asesoría y apoyo? (cite hasta cinco). ¿Qué tratamiento vienen recibiendo?
12. ¿Cuentan con herramientas tecnológicas para facilitar los procesos de planeamiento y presupuesto? Mencione cuál o cuáles. Están estandarizados en el Sector MIDIS.

Muchas gracias.

Fecha:

Anexo 3, Alineamiento de políticas y la Agenda 2030

Acuerdo Nacional	Ejes estratégicos del PEDN al 2021	Propuesta de Imagen de Futuro (pre-Imagen)	Política General de Gobierno (Art. 3° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Lineamientos de la Política General de Gobierno (Art. 4° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible
Objetivo II: Equidad y justicia social	Eje 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas Eje 2: Oportunidades y acceso a los servicios	<i>Al 2030 todas las personas pueden realizar su potencial.</i>	Eje 4. Desarrollo social y bienestar de la población	4.1 Reducir la anemia infantil en niños y niñas de 6 a 35 meses, con enfoque en la prevención. 4.2 Brindar servicios de salud de calidad, oportunos, con capacidad resolutive y con enfoque territorial. 4.3 Mejorar los niveles de logros de aprendizaje de los estudiantes con énfasis en los grupos con mayores brechas 4.4 Aumentar la cobertura sostenible de servicios de agua y saneamiento. 4.5 Mejorar la seguridad ciudadana, con énfasis en la delincuencia común y organizada. 4.6 Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.	ODS 1: Fin de la pobreza ODS 2: Hambre cero ODS 3: Salud y bienestar ODS 4: Educación de calidad ODS 5: Igualdad de género ODS 6: Agua limpia y saneamiento ODS 10: Reducción de las desigualdades ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas
Objetivo III: Competitividad del país	Eje 4: Economía, competitividad y empleo Eje 5: Desarrollo regional e infraestructura	<i>Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos</i>	Eje 3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible	3.1 Recuperar la estabilidad fiscal en las finanzas públicas. 3.3 Acelerar el proceso de reconstrucción con cambios, con énfasis en prevención. 3.5 Reducir la pobreza y pobreza extrema tanto a nivel rural como urbano. 3.6 Fomentar la generación de empleo formal y de calidad, con énfasis en los jóvenes.	ODS 1: Fin de la pobreza ODS 5: Igualdad de género ODS 7: Energía asequible y no contaminante ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico ODS 9: Industria, innovación e infraestructura

Acuerdo Nacional	Ejes estratégicos del PEDN al 2021	Propuesta de Imagen de Futuro (pre-Imagen)	Política General de Gobierno (Art. 3° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Lineamientos de la Política General de Gobierno (Art. 4° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible
		<i>para el bienestar futuro</i>			ODS 10: Reducción de las desigualdades ODS 11: Ciudades sostenibles ODS 12: Producción y consumo responsables ODS 13: Acción por el clima ODS 14: Vida sub marina ODS 15: Vida de Ecosistemas terrestres ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos
	Eje 6: Recursos naturales y ambiente	<i>Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.</i>		3.2 Potenciar la inversión pública y privada descentralizada y sostenible. 3.4 Fomentar la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional, asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural.	
Objetivo IV: Estado eficiente, transparente y descentralizado	Eje 3: Estado y gobernabilidad	<i>La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.</i>	Eje 5. Descentralización efectiva para el desarrollo	5.1 Institucionalizar la articulación territorial de las políticas nacionales. 5.2 Promover, desde los distintos ámbitos territoriales del país, alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible.	ODS 11: Ciudades sostenibles ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos
			Eje 1. Integridad y lucha contra la corrupción	1.1 Combatir la corrupción y las actividades ilícitas en todas sus formas. 1.2 Asegurar la transparencia en todas las entidades gubernamentales.	ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos
Objetivo I: Democracia y Estado de			Eje 2. Fortalecimiento institucional para	2.1 Construir consensos políticos y sociales para el desarrollo en democracia. 2.2 Fortalecer las capacidades del Estado para	ODS 5: Igualdad de género ODS 10: Reducción de las desigualdades

Acuerdo Nacional	Ejes estratégicos del PEDN al 2021	Propuesta de Imagen de Futuro (pre-Imagen)	Política General de Gobierno (Art. 3° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Lineamientos de la Política General de Gobierno (Art. 4° del Decreto Supremo N° 056-2018- PCM)	Agenda 2030 Objetivos de Desarrollo Sostenible
derecho		<i>Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.</i>	la gobernabilidad	atender efectivamente las necesidades ciudadanas, considerando sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.	ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos

Anexo 4, Matriz de relevamiento de información de fuentes secundarias

Pliego/J.E	Norma de creación	Planeamiento y políticas	Presupuesto por resultados	Gestión por procesos	Servicio civil	Seguimiento y gestión del conocimiento
MIDIS	Ley N° 29792 Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) DS N° 008-2013-MIDIS	(no aplica)	Manual de Procesos y Procedimientos (MAPRO) - 2016 RM N° 132-2016-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en el MIDIS RDP N° 039-2016-SERVIR-PE	Plataformas seguimiento a programas sociales REDINFORMA INFOMIDIS MIDISTRITO Tablero de control de anemia Mi Región
		Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030 (Propuesta)				Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2013 - 2018
		Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013 - 2016 RM N° 006-2013-MIDIS				Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2013 - 2018
	Reglamento de organización y funciones del MIDIS DS N° 006-2017-MIDIS y modificatorias	Evaluación de Resultados del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019				
	Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020 - 2023 RM N° 097-2020-MIDIS	Plan Operativo Institucional (POI) 2020 modificado RM N° 086-2020-MIDIS		Manual de Organización y Funciones (MOF) - 2013 RM N° 124-2013-MIDIS		Evaluación de Implementación del Plan Operativo Institucional (POI) - I Trimestre 2020
JUNTOS	Modificación de norma de creación del Programa nacional de apoyo directo a los más pobres "JUNTOS" DS N° 012-2012-MIDIS y modificatorias	(no aplica)	PP 049. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	Manual de Operaciones (MOP) del Programa nacional de apoyo directo a los más pobres - JUNTOS RM N° 278-2017-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en el Programa nacional de apoyo directo a los más pobres RDP N° 111-2016-SERVIR-PE	Informe de evaluación de impacto del Programa JUNTOS
FONCODES	Norma de creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social "FONCODES" DL N° 657 y modificatorias	(no aplica)	PP 118. Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales	Manual de Operaciones (MOP) de FONCODES RM N° 228-2017-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en FONCODES RDP N° 110-2018-SERVIR-PE	Informe de evaluación de impacto del Programa Haku Wiñay
PENSIÓN 65	Norma de creación del Fondo Nacional de Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65 DS N° 081-2011-PCM y modificatorias	(no aplica)	PP 097. Programa nacional de asistencia solidaria Pensión 65	Manual de Operaciones (MOP) de Pensión 65 RM N° 123-2016-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en PENSIÓN 65 RDP N° 110-2016-SERVIR-PE	Informe de evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65
CUNA MAS	Norma de creación del Programa Nacional CUNA MAS DS N° 003-2012-MIDIS	(no aplica)	PP 098. Cuna mas	Manual de Operaciones (MOP) de CUNA MAS RM N° 274-2017-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en CUNA MAS RDP N° 142-2018-SERVIR-PE	Informe de evaluación de impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CUNA MAS
QALI WARMA	Norma de creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar QALI WARMA DS N° 008-2012-MIDIS	(no aplica)	PP 015. Programa nacional de alimentación escolar	Manual de Operaciones (MOP) de QALI WARMA RM N° 283-2017-MIDIS	Resolución de inicio de proceso de implementación del nuevo régimen del Servicio Civil en QALI WARMA RDP N° 027-2018-SERVIR-PE	Informe de evaluación de impacto del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

Anexo 5, Resumen de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)

La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el Título III, Capítulo II, referido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), define a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS como la instancia de coordinación y discusión de la política social del Estado, dirigida por la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y gasto social, así como supervisar su cumplimiento, cuya función principal es reducir la pobreza y la extrema pobreza.

En el 2003, con Decreto Supremo N° 002-2003-PCM se aprobó las “Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, encargando a la PCM, a través de la Secretaría Técnica (ST) de la CIAS, su debida coordinación, seguimiento y evaluación. A partir de este encargo, la CIAS y su ST impulsaron la coordinación interministerial al más alto nivel.

Para el mejor funcionamiento de la CIAS, mediante Decreto Supremo N° 009-2004-PCM, se creó el Comité Técnico Social Multisectorial como “instancia operativa de la CIAS, encargado de coordinar con las Instituciones del Gobierno Nacional la ejecución de la política social, facilitar la articulación y consistencia de los planes estratégicos y operativos y sus respectivos presupuestos” (Art. 3°). El Comité Social es integrado por dos representantes de cada Ministerio, uno de los cuales es el responsable de la Oficina de Planificación y Presupuesto.

Posteriormente, en el 2011, mediante Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS, se establece que la CIAS es parte del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), recayendo su Secretaría Técnica en el MIDIS. En dicho contexto, mediante Resolución Suprema N° 133-2012-PCM, se constituyó la Comisión Multisectorial Temporal para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión, adscrita al MIDIS, para proponer el diseño e implementación de políticas multisectoriales e intergubernamentales dirigidas a contribuir al desarrollo rural en el país, a través del cierre de brechas en el acceso del poblador rural de la sierra y selva del Perú a las oportunidades que abre el crecimiento económico.

Según el artículo 7° del Reglamento Interno de la CIAS⁴⁶, esta instancia debe tener reuniones ordinarias una vez al mes, mientras que las reuniones extraordinarias se realizarán las veces que se consideren. A continuación, se detallan las actas de la CIAS publicadas en el portal de transparencia.

Resumen de Actas publicadas de la CIAS 2016-2020

Actas	Resumen de documentos aprobados con acuerdos
Actas 001, 002, 003, 004 y 005-2016-PCM/CIAS (agosto a diciembre 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de Indicadores sociales emblemáticos para los años 2016-2021. - Reglamento de la CIAS. - Prioridades de la política social. - Estrategia Nacional de Reducción de la Anemia. - Estrategia para hacer frente a las heladas. Implementación de la primera fase de la propuesta de reducción de la vulnerabilidad de poblaciones frente a las heladas. - Proyecto de Decreto Supremo y plan para la transferencia del Programa Tambos del MINVIV al MIDIS. - Estrategia de Reducción de Pobreza Urbana.
Actas 002, 003, 004 y 005-2017-PCM/CIAS (Febrero a mayo 2017)	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Multisectorial de Embarazo Adolescente 2013-2021 para su aprobación al Consejo de Ministros⁴⁷. - Estrategia de Reducción de Pobreza Urbana y plan de implementación. - Intervención articulada de las cuencas de los ríos Tambo, Ene y Perené. - Estrategia Multisectorial para el apoyo del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a cargo de la administración de los albergues o refugios temporales para personas damnificadas por las emergencias producidas por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados en diversos distritos del país, presentado por el MIDIS. - Aprobación de la Unidad Ejecutora PROGRESA. - Aprobación de la primera lista de intervenciones públicas focalizadas según lo dispuesto en la Ley N° 30453, que crea el SINAFO.

⁴⁶ Aprobado mediante RM N° 169-2009-PCM, conforme el Acta N° 002-2009-PCM/ST-CIAS (17.03.09)

⁴⁷ Aprobado mediante RM N° 012-2013-SA, actualmente se encuentra identificado en el inventario de políticas del Sector Salud

Actas	Resumen de documentos aprobados con acuerdos
Actas 002, 003, 005 y 006-2020-PCM/CIAS (mayo a julio 2020)	<ul style="list-style-type: none">- Implementación del “bono familiar universal” y el Registro Nacional para medidas Covid-19.- Lineamientos para la selección de hogares potencialmente beneficiarios del bono familiar universal, en el marco del numeral 3.2 del artículo 3° del Decreto de Urgencia N° 052-2020, los cuales fueron actualizados en las sesiones extraordinarias de junio y julio de 2020.

Anexo 6, Resumen del Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65

Creado mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, en el marco de la política de protección a los grupos sociales especialmente vulnerables que carecen de las condiciones básicas para su subsistencia, definiendo como beneficiarios a los adultos a partir de 65 años de edad que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Su misión es brindar protección social a los adultos mayores de 65 años a más, que viven en situación de vulnerabilidad; entregándoles una subvención monetaria⁴⁸ que les permita su bienestar; y mejorar los mecanismos de acceso a los servicios sociales públicos mediante la articulación intersectorial e intergubernamental.

Tiene como antecedente inmediato al Programa Piloto de Asistencia Solidaria GRATITUD, creado mediante Decreto de Urgencia N° 059-2010 para atender a adultos de 75 años y más en condición de extrema pobreza en los hogares del Programa Juntos de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica. También comprendió a Lima Metropolitana. Estuvo a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Luego de evaluar el piloto, en el 2011, al crearse Pensión 65, su administración fue inicialmente encargada al Programa Juntos dando inicio a sus operaciones en el 2012 como parte del MIDIS y fue creciendo progresivamente en los distritos más pobres del país. Mediante Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS, que “amplía la cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres-Juntos”, se amplía la cobertura del Programa Juntos al determinarse que los distritos beneficiarios serán aquellos con niveles de pobreza del 40%, según el mapa de pobreza del INEI de 2009.

Su organización y funcionamiento están definidos en su Manual de Operaciones, en tanto que su cadena de objetivos y su modelo operacional están

⁴⁸ Según el PP097 (2020), la subvención monetaria es de S/ 250.00 por bimestre.

contenidos en el diseño del programa presupuestal PP 097. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65.

Entre sus objetivos estratégicos destaca el diseño e implementación de sus servicios de calidad y la articulación intersectorial e intergubernamental para facilitar a la población objetivo los servicios sociales que le corresponden como ciudadano en sus dimensiones biológica, psicológica y social.

El proceso de atención del programa se realiza mediante las siguientes actividades:

- Identificación de potenciales usuarios
- Afiliación y verificación de usuarios
- Transferencia y entrega de subvenciones económicas

En el proceso de articulación intersectorial en cada territorio de intervención para promover la prestación de servicios sociales, en el que los Gobiernos Locales cumplen un rol fundamental como aliados de Pensión 65, el programa gestiona a las instancias locales que corresponden, servicios de atención de salud a la población usuaria de Pensión 65; actividades de revaloración del adulto mayor en su comunidad a través del reconocimiento de sus saberes ancestrales; y la generación de redes de apoyo social al adulto mayor.

En este contexto, las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y las Direcciones de Salud Locales (DISA) hacen posible la atención de los usuarios en las redes de salud, mediante la afiliación de los usuarios al Seguro Integral de Salud (SIS).

Las acciones conjuntas permiten el desarrollo de campañas de salud con el sector Salud y con Cultura, actividades de revaloración de saberes productivos, apreciados por los usuarios y pendientes de su expansión para ampliar espacios y mecanismos de participación de los adultos mayores transfiriendo sus conocimientos y experiencias a generaciones jóvenes.

En el 2019, el Programa alcanzó a 561,349 adultos de 65 y más años, entregando subvenciones mediante una ejecución presupuestal de S/ 570'396,769 en 1874 distritos en situación de pobreza a nivel nacional.

Durante la etapa de la pandemia por Covid-19, el programa ha realizado algunos ajustes y adecuaciones en sus procesos misionales, incorporando entre sus

actividades, la entrega del subsidio monetario del Covid-19 - Bono S/ 380.00 de Tramo 1, en cumplimiento del Numeral 2.4 del artículo 2° del Decreto de Urgencia N° 044-2020, y el Tramo 2, en cumplimiento del artículo 1° del Decreto de Urgencia N° 044-2020.

Ante la emergencia sanitaria, el programa tuvo que adaptar su operatividad y procesos, implementando mecanismos de articulación y cooperación tanto con entidades públicas y privadas, principalmente del sistema financiero, y otras entidades públicas como RENIEC y MINTRA, y con actores locales para el desarrollo y despliegue de las operaciones vinculadas al otorgamiento de los subsidios.

Una de las medidas para asegurar el aislamiento y evitar contagios a los beneficiarios del programa considerados de alto riesgo, ha consistido en el adelanto de la entrega de la subvención mensual de 125 soles, por períodos bimestrales, cubriendo hasta el mes de octubre, con lo cual se ha reducido el número de traslados y movilización hacia los puntos de pago.

Del mismo modo, las visitas domiciliarias de verificación de la supervivencia y condiciones de vulnerabilidad de los usuarios del programa fueron suspendidas a partir de la 1ra quincena de marzo, implementándose a cambio, la visita remota, mediante llamadas telefónicas dando orientación y acompañamiento, al mismo tiempo de realizar el seguimiento a la salud física y emocional de los usuarios.

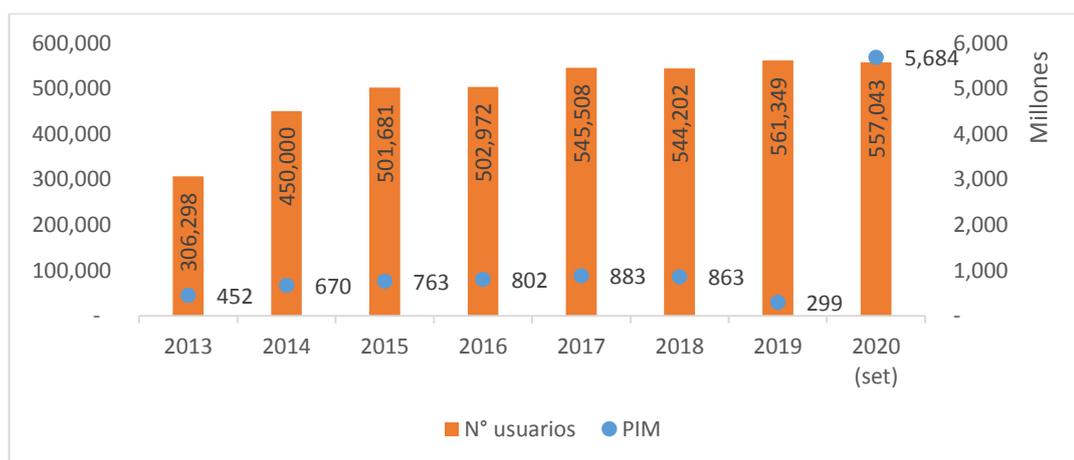
El programa se realimenta con estudios y mejora continua de sus procesos, así como con evaluaciones de percepción de los usuarios mediante encuestas. En MIDIS (2018), Guerrero y Mendoza confirmaron que los servicios de Pensión 65 son reconocidos favorablemente por los adultos mayores encuestados: lograron cobrar en el tiempo establecido, informándose de fechas y lugares por los propios vecinos; planifican mejor sus traslados y cada vez sus servicios de pago están más cerca de sus lugares de residencia, no obstante, el estudio rescata también las dificultades para que se analicen y viabilicen mejoras. En el mismo estudio se aprecia que el destino de la subvención es la alimentación, salud y vestimenta, lo que redundaría en el bienestar económico, siendo que subsisten las limitaciones en el manejo financiero.

Especial atención merecen los conocimientos y percepciones acerca de los servicios de salud a los que pueden acceder, la universalización del SIS es una perspectiva que irá mejorando las inequidades de acceso a los servicios de salud que a su edad son fundamentales.

El valor que da al programa la percepción de los usuarios es estratégico para continuar mejorando los servicios tanto de atención directa como los que se puedan lograr mediante la articulación con otros servicios. En este contexto, el programa ha recertificado el Sistema de Gestión de la Calidad del ISO 9001:2015 y en junio de 2018, fue el primer programa social del MIDIS en recibir la Certificación ISO 37001:2016.

El programa Pensión 65 tiene presupuesto asignado a partir del 2013, el cual ha tenido un comportamiento ascendente hasta el 2018, en el 2019, el presupuesto presentó una considerable reducción, debido a la creación de la UE Progresiva, a la que se asignó parte de ese presupuesto. En el 2020 se tuvo un incremento considerable del presupuesto, debido a la asignación adicional vinculada a la entrega del subsidio monetario del Covid-19 - Bono S/ 380.00 del Tramo 1 y del Tramo 2. Por otro lado, la cobertura del programa ha presentado un incremento considerable de usuarios desde el 2013, en el que tuvo 306,298 usuarios, y en el 2020 (Set) tuvo un total de 557,043 usuarios del programa.

Coberturas y presupuesto (PIM) del programa Pensión 65



Nota: Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS

Anexo 7, Resumen del Programa Nacional de Entrega de la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza - Contigo

El programa Contigo fue creado mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, con adscripción al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, siendo transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el 2017 mediante Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS.

El programa Contigo está encargado de hacer entrega de la pensión no contributiva para personas con discapacidad severa y en situación de pobreza, con la finalidad de elevar su calidad de vida (Art. 2°, DS N° 004-2015-MIMP). La pensión de S/ 300.00 es entregada de manera bimestral a sus usuarios.

Se estableció que el programa tendría un período de vigencia de 15 años, luego del cual se efectuará una evaluación de impacto para incorporar recomendaciones de mejora para asegurar su ejecución y sostenibilidad (Art. 7°, DS N° 004-2015-MIMP).

La población objetivo del programa se circunscribe a las personas con discapacidad severa que se encuentren en situación de pobreza bajo los criterios del SISFOH y que no perciban ingresos o pensiones que provengan del ámbito público o privado.

Su organización y funciones se rige por el Manual de Operaciones, aprobado con Resolución Ministerial N° 012-2020-MIDIS.

El programa Contigo inicia sus funciones como parte del MIDIS en junio del 2017, mediante la transferencia de los recursos presupuestales realizada mediante Decreto Supremo N° 161-2017-EF en favor de la unidad ejecutora 005: JUNTOS, bajo la categoría presupuestal Acciones que no Resultan en Productos - APNOP.

Conforme se aprecia en el mapa, los procesos se dividen en estratégicos, misionales y de apoyo. Mediante los procesos misionales se realiza la entrega de la pensión no contributiva a los usuarios, desarrollándose los siguientes subprocesos:

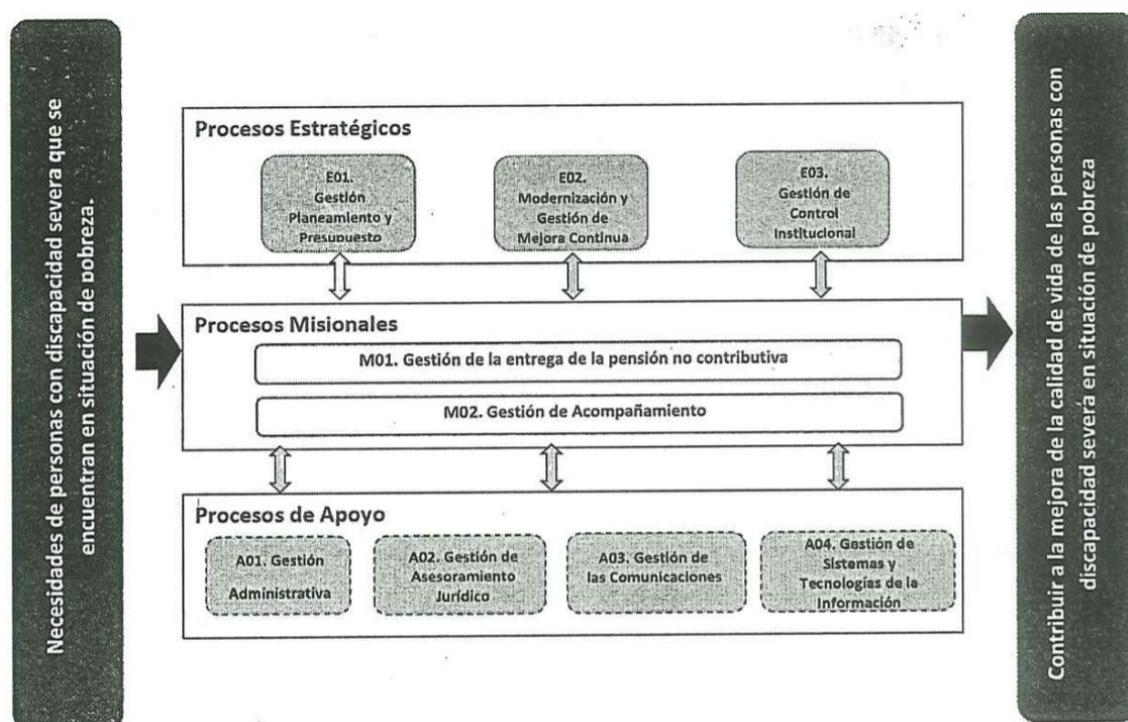
- *Gestión de la entrega de la pensión no contributiva*, que incluye las actividades relacionadas a los procesos de afiliación, actualización del padrón, transferencia de la pensión y entrega de la pensión a las personas con

discapacidad severa en situación de pobreza que cumplan con los requisitos para acceder a la pensión.

Este subproceso incluye también la implementación de los procedimientos para el cobro de la pensión a través de personas autorizadas para los usuarios menores de 18 años, o mayores de 18 años que por la condición de discapacidad no expresan voluntad o la inaccesibilidad no permite que pueda acceder a la pensión.

- *Gestión de acompañamiento*, que comprende las actividades realizadas a fin de restituir y reconocer al usuario como *agente* de derechos, reconocimiento social y la promoción al acceso a servicios complementarios especializados que contribuyan con la mejora de su calidad de vida. En este subproceso también se implementan mecanismos para el monitoreo del uso de la pensión.

Mapa de procesos del programa CONTIGO



Fuente: Manual de operaciones del programa Contigo

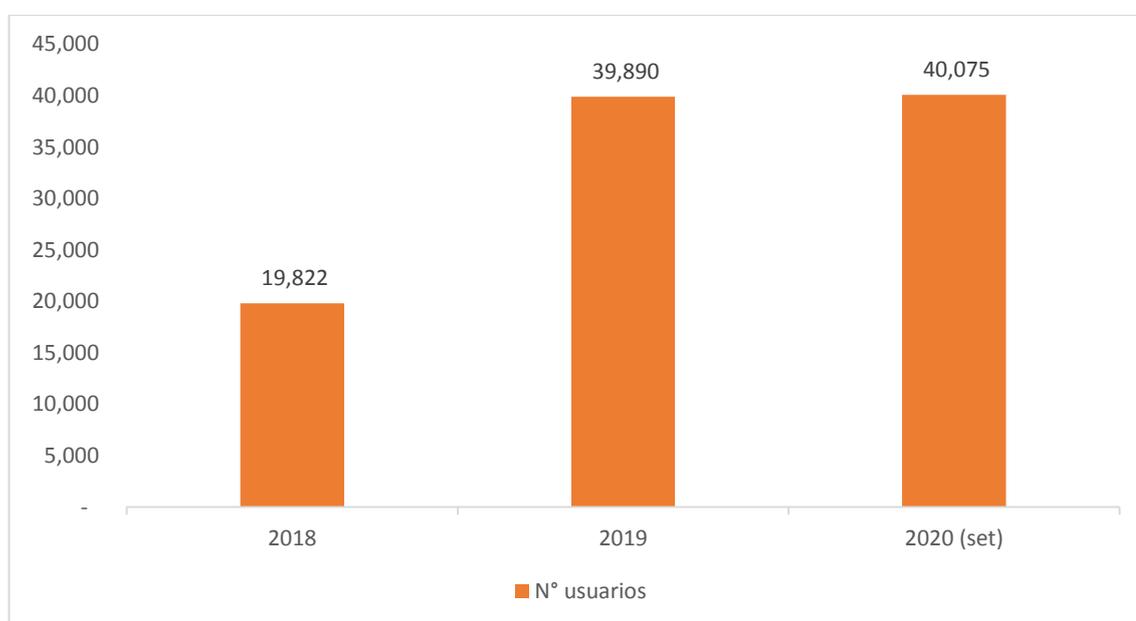
En el 2019, el programa Contigo atendió a 39,890 usuarios ubicados en las 25 regiones del país (Fuente: InfoMIDIS).

Para el 2020, el programa tenía prevista la ejecución de sus actividades en el marco de la Unidad Ejecutora 009: PROGRESA, la cual fue desactivada al inicio

del año fiscal, ejecutando a partir de entonces mediante la Unidad Ejecutora CONTIGO. El presupuesto estimado para las actividades del programa en el 2020 asciende a S/ 88'507,460.00⁴⁹, con el que se esperaba atender a 40,033 usuarios a nivel nacional. Sin embargo, ante la situación de la pandemia por Covid-19, el programa ha dejado de realizar visitas domiciliarias programadas a sus usuarios, adaptando sus procedimientos a otras modalidades.

El programa Contigo tiene presupuesto disponible a partir del 2018, mediante la categoría presupuestal APNOP⁵⁰. El número de usuarios de este programa ha tenido un comportamiento ascendente hasta el 2020, conforme se aprecia en la siguiente figura.

Coberturas del programa CONTIGO



Nota: Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: InfoMIDIS

⁴⁹ Informe de evaluación del POI 2020 del MIDIS, correspondiente al I Semestre

⁵⁰ El presupuesto ejecutado al programa Contigo se realizó en el 2018 y 2020 mediante la categoría presupuestal APNOP en la UE Juntos y en el 2019 mediante la categoría presupuestal APNOP en la UE Progres; motivo por el que no es posible determinar el presupuesto asignado de manera exclusiva para esta intervención.

Anexo 8, Resumen del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social - PAIS

El programa PAIS fue creado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MIDIS, sobre la base del Programa Nacional Tambos, el cual inicialmente se encontraba adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS y luego transferido al MIDIS en marzo de 2017.

El objetivo del programa consiste en permitir el acceso de la población pobre y extremadamente pobre, especialmente la asentada en los centros poblados del área rural y de manera dispersa, a los servicios y actividades, sociales y productivos que brinda el Estado; ello a través de:

- *Tambos (plataforma fija)*: Son plataformas multiservicios mediante las cuales las instituciones del Estado en sus diferentes niveles (nacional, regional y local) pueden hacer llegar sus servicios a las poblaciones de las zonas más alejadas del país. Los tambos trabajan principalmente en zonas altoandinas, ubicadas entre los 3000 y 4900 m.s.n.m., en zonas de selva, zonas de conflicto priorizadas, como el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem) y el Huallaga; y en las zonas fronterizas frente a Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia.
- *Plataformas móviles “PIAS” Plataformas Itinerantes de Acción Social Fluvial y Lacustre*: Son embarcaciones fluviales o lacustres encargadas de acercar los servicios del Estado, en forma modular, a la población rural excluida, mediante la prestación de servicios multisectoriales articulados y vinculados a la atención de la salud, registro de la identidad, afiliación al sistema integral de salud, focalización de hogares, monitoreo y acompañamiento a la gestión educativa, programas sociales, protección a niñas, niños y adolescentes frente a la violencia e inclusión socioeconómica para mejorar la calidad de vida.
- *Buque de Armada Peruana (BAP)*: Son embarcaciones fluviales llamados Buques de la Armada Peruana pertenecientes a la Marina de Guerra del Perú, las cuales recorren las comunidades ubicadas en las cuencas de los ríos Yavarí y Tigre en el departamento de Loreto, y del río Ucayali en el departamento de Ucayali, a fin de llevar los servicios más imprescindibles que necesita la

población de las diferentes entidades del Estado, haciendo presencia efectiva de sí misma.

- *Plataformas móviles “PIAS” por plataforma aérea:* Las PIAS aéreas son plataformas móviles que sirven para el traslado del personal de las PIAS fluviales a fin de realizar campañas de acción social en establecimientos de salud cercanos a las comunidades de la Amazonía, donde las PIAS fluviales no pueden acceder por motivo de la vaciante de los ríos.

Los procesos mediante los cuales se desarrolla la intervención se dividen en procesos estratégicos, misionales y de apoyo. Conforme el Manual de Operaciones del programa, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 263-2017-MIDIS, los procesos misionales mediante los cuales se entregan los servicios a los usuarios, se desarrollan mediante los siguientes subprocesos:

- Gestión de la implementación de las plataformas, que incluye la gestión de la construcción del tambo, la gestión de la ejecución de las plataformas itinerantes, e implementación de las plataformas fijas
- Gestión de la articulación de servicios, que incluye el diagnóstico y articulación para el servicio
- Gestión de ejecución de intervenciones, que incluye la ejecución de la intervención y la gestión del riesgo de desastres.
- Operatividad de las unidades territoriales y mantenimiento de las plataformas fijas e itinerantes.

Mapa de procesos del Programa PAIS



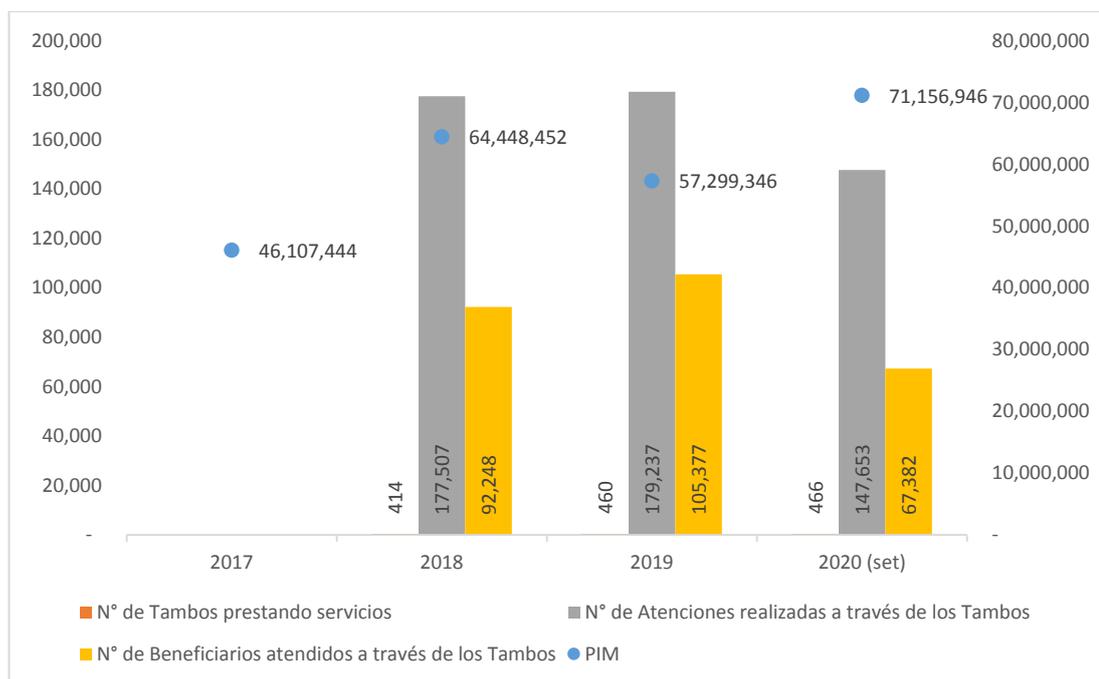
Fuente: Manual de operaciones del programa PAIS

En el 2019 se realizaron 2'630,919 atenciones mediante los 460 tambos ubicados en 22 departamentos del país; también se efectuaron 727,171 atenciones mediante la acción de 4 Plataformas Itinerantes. (Fuente: Informe de evaluación anual del POI 2019 - MIDIS).

A causa del Estado de Emergencia Nacional por Covid-19, se afectaron las actividades de articulación con las entidades y la consiguiente ejecución de actividades y presupuesto de los tambos y PIAS. Durante este año también se interrumpió la participación de las PIAS fluviales a cargo de la Marina de Guerra en el desarrollo de la intervención. Se prevé retomar el servicio al término del estado de emergencia nacional.

El programa PAIS tiene presupuesto asignado a partir del 2017, el cual ha tenido un comportamiento ascendente hasta el 2020, junto con el incremento de las atenciones realizadas a través de los tambos.

Coberturas y presupuesto (PIM) del programa PAIS



Nota: Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS

Anexo 9, Resumen del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES

En un contexto de medidas para afrontar la situación de pobreza en el Perú se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - Foncodes, mediante Decreto Legislativo N° 657 de agosto de 1991, orientado a canalizar recursos a la población en situación de pobreza, mediante proyectos de infraestructura social, económica, y actividades productivas necesarias, correspondiendo al fomento del empleo, de la salud, alimentación, educación básica y otros en beneficio de la población en pobreza.

Tiene como misión, gestionar programas y proyectos de desarrollo productivo, infraestructura económica y social orientados hacia la población de pobreza y pobreza extrema, vulnerabilidad o exclusión social, en el ámbito rural o urbano, articulados territorialmente en alianza con los actores comprometidos con el desarrollo local.

Su organización y funciones están contemplados en el Manual de Operaciones; y sus objetivos y modelo operacional en el Plan Operativo Institucional y en el Programa Presupuestal N° 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay”.

Se alinea a la Política de Desarrollo e Inclusión Social, a través de los ejes estratégicos, correspondiendo al de inclusión económica, mediante la ejecución de diferentes programas sociales vinculados al desarrollo de capacidades productivas para la generación de ingresos de la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Foncodes cuenta con un mapa de procesos, cuyos procesos operativos van desde la presentación de la solicitud, el financiamiento, la elaboración del expediente técnico, la asignación presupuestal, la ejecución, y la liquidación y transferencia según corresponda.

En sus 29 años de vida institucional, Foncodes ha atendido 59,233 proyectos en 24 departamentos en situación de pobreza por un importe de S/ 7,388 millones (al 2019). El promedio de ejecución de Foncodes respecto al presupuesto asignado es de 99.5%.

Para el 2020 se tiene previsto con el Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay”, beneficiar a 36,400 hogares en 79 distritos, 35 provincias y 17 departamentos para 92 Núcleos Ejecutores (NEC) por un presupuesto de S/ 245,5 millones. De acuerdo a los avances en la ejecución se tiene prevista una reprogramación por los retrasos producidos a consecuencia de la pandemia y la emergencia sanitaria.

Durante la pandemia por Covid-19, Foncodes ha realizado adecuaciones en su marco normativo y procedimental para asegurar la continuidad de su funcionamiento, privilegiando la modalidad de atención remota, habiendo observado la necesidad de un mayor uso de la digitalización en los procesos institucionales que faciliten la gestión institucional, Foncodes actualmente ha iniciado la digitalización de los expedientes administrativos, así como el uso de la firma electrónica.

Foncodes se ha sumado a las acciones de emergencia sanitaria en el marco del Decreto de Urgencia N° 095-2020, que aprueba intervenciones temporales del MIDIS para el 2020 frente a la pandemia de la Covid-19, por un importe de S/ 80 millones para la atención de un total de 21,100 hogares en el marco de la intervención temporal de apoyo al desarrollo productivo de los hogares rurales con economía de subsistencia.

Así también, el Programa Compras MYPERÚ, que tiene por objeto la dinamización de la pequeña y microempresa a través de la adquisición de bienes manufacturados por las MYPE de los sectores metalmecánica, muebles (para bienes de madera, no maderables y plástico), textil-confecciones, y cuero y calzado, para las diversas entidades demandantes, entre las que se encuentran: el Seguro Social de Salud - ESSALUD, las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales, las que son responsables de definir las características de los bienes, la estimación de la demanda, la recepción y la distribución de bienes, según recursos asignados por el Decreto de Urgencia N° 075-2020, que autoriza una transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, por la suma de S/ 58'917,473, para financiar los gastos operativos para la conformación e implementación de los Núcleos Ejecutores de Compras para la adquisición de bienes manufacturados por las micro y pequeñas empresas (MYPES).

Foncodes realiza la mejora continua en su diseño y operaciones a partir de estudios y evaluaciones externas. La evaluación de resultados para el Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay”, portafolio 2016, destaca que el 93.9% de hogares mantiene en uso los módulos de tecnologías implementados, respecto al total de hogares atendidos; 57.3% de hogares han ampliado el uso de las tecnologías recibidas, por iniciativa propia, respecto al total de hogares que recibieron módulos tecnológicos y 87.4% de emprendimientos rurales inclusivos se encuentran operando después de su implementación.

En MIDIS (2016b), Diez y Correa señalan que:

El programa Haku Wiñay es el único instrumento de política con el que cuenta el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que combina la protección social con el desarrollo productivo. Señalan, asimismo, que resulta central tanto para avanzar en los objetivos de reducción de la pobreza rural, como también para extraer lecciones y ampliar... también resulta relevante para aportar desde la experiencia peruana en el debate global sobre la complementariedad entre los programas de protección social con intervenciones de desarrollo productivo para una salida sostenible y autónoma de la pobreza (p.10).

La relevancia de este programa para la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social se ve reforzada por la valoración de usuarios y no usuarios, porque mejora capacidades productivas y también de las viviendas rurales (impulso a la vivienda saludable), genera nuevos espacios de interacción económica.

Es un programa que, por su avance positivo, puede apalancar el desarrollo estratégico con inclusión social en territorios que padecen de pobreza y pobreza extrema, mediante la intervención articulada, coordinada y complementaria entre los programas sociales del MIDIS, pero también con otros programas y proyectos de diversos sectores.

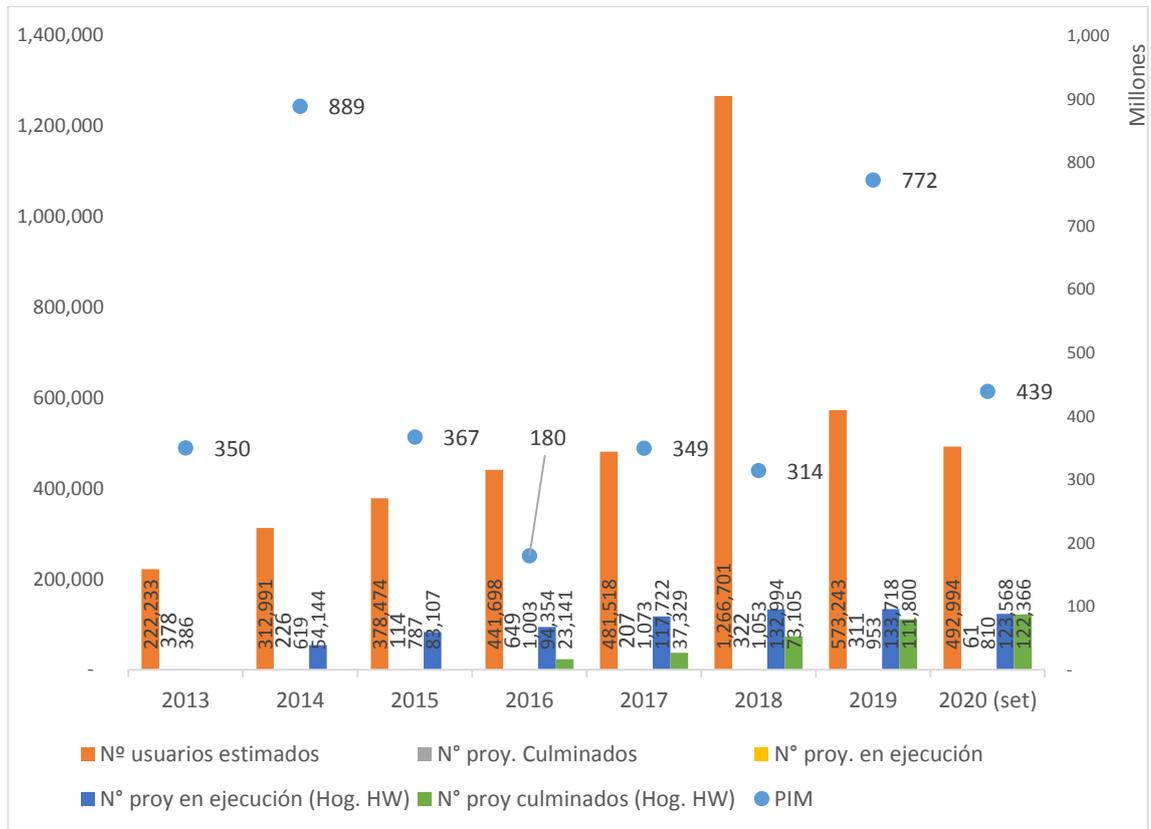
La experiencia de organización y gestión de proyectos en Foncodes facilita la gestión de este tipo de proyectos orientados a superar la pobreza de manera sostenible con la participación de la propia población en proceso de inclusión social,

como es el caso de los Yachachic en los procesos de capacitación. Por ello se proponen:

- Trabajar en la sostenibilidad de Haku Wiñay/Noa Jayatai y sus emprendimientos como soporte principal de la estrategia de salida permanente de la pobreza, alineado a la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” que lidera el MIDIS.
- Documentar y publicar las acciones y resultados del Programa Haku Wiñay (en la sierra) y Noa Jayatai (en la selva), para generar evidencia, esto es, que las experiencias exitosas logradas por las familias organizadas sean conocidas y sirvan de ejemplo a seguir para otros peruanos que aún viven en situación de pobreza y aspiran a una vida mejor.
- Documentar y publicar las acciones y resultados de los Programas Mi Abrigo, Agua +, Cocinas Mejoradas a Leña, Cash Qali Warma, Cuna Más, entre otros, para generar evidencias de los resultados y lecciones aprendidas.
- Lograr la certificación de la Norma ISO 37001:2017 “Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso” - primera edición, cuyo alcance es: “Gestión de Adquisiciones y Pagos, Rendición de Caja Chica y Viáticos, Selección y Vinculación de Servidores Civiles, Convocatoria, Selección y Contratación de Agentes Externos de Proyectos Productivos, Preliquidación y liquidaciones de Proyectos Productivos”.
- Ampliar las líneas de intervención de Foncodes, principalmente la referida a pequeñas obras complementarias a los Proyectos Haku Wiñay, como proyectos de agua y saneamiento, vial, pequeños sistemas de electrificación, entre otros.
- Realizar alianzas estratégicas con los gobiernos regionales y locales a fin de realizar intervenciones articuladas territorialmente.

Foncodes tiene presupuesto asignado a partir del 2013, el que ha tenido un comportamiento variable hasta el 2020, que ha venido acompañado de la implementación de las diversas intervenciones realizadas, alcanzando el máximo valor de usuarios estimados por el programa en el 2018.

Coberturas y presupuesto (PIM) de Foncodes



Nota: Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS

Anexo 10, Resumen del Programa Nacional CUNA MAS

Creado el 23 de marzo de 2012, mediante Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, con el objetivo de mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad que viven en zonas de situación de pobreza y pobreza extrema para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MIDIS, que modificó el Decreto Supremo N° 003-2012-MIDIS, se dispone que el programa mantendrá su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022.

Según Guerrero y Demarini (2016), sus orígenes en 1993 están en el Ministerio de Educación, cuando recogiendo la experiencia de Wawa Wasis/Wawa Utas de Cáritas Puno y con la asistencia de UNICEF, creó los Wawa Wasi bajo el nombre de Hogares Educativos Comunitarios orientados a la atención integral de niños menores de 4 años. Posteriormente, fue transferido al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Durante esta evolución, el programa acotó su alcance a niños y niñas menores de 3 años (1996), fue creciendo y pasa a ser el Programa Nacional Wawa Wasi. En el 2011 en que se creó el MIDIS, se anuncia la creación de Cuna Más, sobre la base del PNWW (p.174).

Su misión es brindar servicios para la atención integral de calidad y pertinente a niñas y niños menores de 3 años en zonas de pobreza y pobreza extrema, que permitan cultivar y guiar cuidadosamente su potencial intelectual, emocional, social y moral, guiados con una perspectiva de interculturalidad, equidad, derechos y ciudadanía; y con el sustento de la co-gestión con la comunidad.

Su organización y funciones están contenidos en su Manual de Operaciones y su planeamiento estratégico se guía según las normas del CEPLAN y en el marco del Programa Presupuestal 098 “Programa Nacional Cuna Más” con los lineamientos del MEF.

El programa Cuna Mas se encuentra articulado a los dos primeros ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, a su vez vinculados con la nutrición infantil y el desarrollo infantil temprano. Brinda servicios a través de dos modalidades:

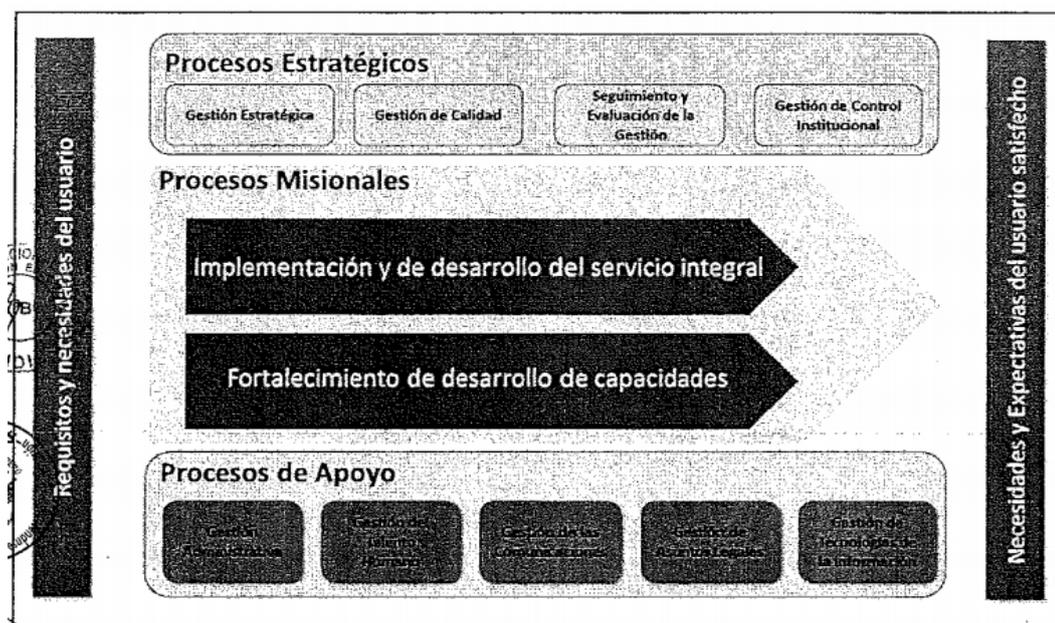
- *En el ámbito urbano*, el Servicio de Cuidado Diurno (SCD), con la atención de sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto,

descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Este servicio se brinda de lunes a viernes, durante 8 horas diarias en los Centros Integrales de Atención Infantil (CIAI), como en los centros de cuidado diurno y hogares de cuidado diurno, y está a cargo de madres cuidadoras.

- *En el ámbito rural*, el Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), con visitas a hogares y sesiones de socialización e interaprendizaje en locales comunales implementados por el programa, fortaleciendo conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias. Está a cargo de facilitadoras de la comunidad.

El desarrollo de sus actividades se organiza por procesos, según el siguiente diagrama:

Mapa de procesos del Programa Nacional CUNA MAS



Fuente: Manual de operaciones del Programa Cuna Mas

El programa se fortalece con estudios y evaluaciones relacionados con sus procesos, donde en el 2019 se realizó una evaluación del diseño e implementación del Modelo de Cogestión Comunitaria (MCC) del Programa Nacional Cuna Mas (MIDIS, 2019a), en la que se concluyó que el actual diseño del MCC requiere ajustes para asegurar y fortalecer la participación de los actores comunitarios, así como la sostenibilidad de la prestación de los servicios del programa.

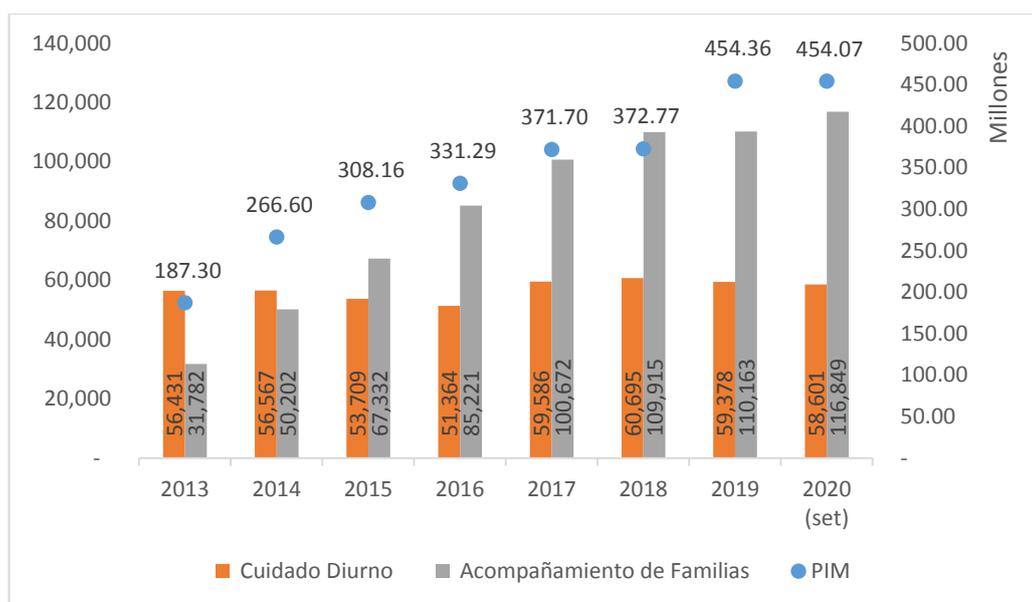
En el 2019, el programa alcanzó a 59,378 niños y niñas mediante el servicio de cuidado diurno, lo cual fue posible con el apoyo de 9701 cuidadoras organizadas

en 655 comités de gestión, con cobertura nacional en los 25 departamentos del Perú. El servicio de acompañamiento familiar, por su parte, alcanzó a atender a 110,163 familias, mediante 11,131 facilitadoras organizadas en 1107 comités de gestión, distribuidos en 19 departamentos.

Para el 2020, el programa tenía previsto realizar sus actividades con un presupuesto de S/ 479'592,092. El PNCM tuvo que adecuar algunas de sus actividades a causa de la emergencia sanitaria surgida por el Covid -19, es así que mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 383-2020-MIDIS/PNCM se aprobó la Directiva de “Prestación de los servicios del PNCM en contextos no presenciales”, con la finalidad de reforzar y dar continuidad al trabajo de las unidades territoriales en el proceso y registro de información nominal. De la misma manera, se tuvo que reprogramar la “Evaluación del proceso de fortalecimiento de desarrollo de capacidades del Programa Nacional Cuna Más (PNCM)” que iba a desarrollarse en coordinación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

El programa Cuna Mas tiene presupuesto asignado a partir del 2013, el cual ha tenido un comportamiento ascendente hasta el 2020, junto con el incremento de la cobertura de atenciones a través de su servicio de cuidado diurno y acompañamiento a familias.

Coberturas y presupuesto (PIM) del programa CUNA MAS



Nota: Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS

Anexo 11, Resumen del Programa Nacional de Alimentación Escolar - Qali Warma

Qali Warma es un programa social adscrito al MIDIS de acuerdo al mandato contenido en el artículo 38° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158. Fue creado en el 2012 mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, con el objetivo de garantizar un servicio de complementación alimentaria para niñas y niños de instituciones educativas públicas de nivel inicial y primaria obligatoriamente, en correspondencia con lo previsto en el artículo 4° de la Ley General de Educación, Ley N° 28044. Posteriormente, con Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS, se amplía el alcance del programa al nivel secundario de la educación básica, en instituciones educativas públicas localizadas en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana.

Su organización y funciones se rigen por el Manual de Operaciones, aprobado con Resolución Ministerial N° 283-2017-MIDIS.

Entró en funcionamiento en el 2013, para contribuir en el proceso de aprendizaje de niñas y niños, mejorando la asistencia, permanencia y atención en clases. Para ello, su diseño y procesos han ido mejorando la experiencia que el Perú ha ido acumulando en el tiempo, con la intervención del Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de la Presidencia (PRONAA y Foncodes), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Salud.

Según Ravina, Paulini y Cancho (2000), los antecedentes de Qali Warma están en el Programa de Apoyo a la Educación (PASE) a cargo del Ministerio de Educación; el Programa de Alimentación Escolar (PAE) a cargo del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, PRONAA; y el Programa de Desayunos Escolares (PDE) a cargo del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes). Cabe precisar que a partir del 2001 también intervino el Instituto Nacional de Salud del Ministerio de Salud a través de las Asociaciones para la Ejecución Descentralizada del Programa de Desayunos Escolares (AEDDE); y desde el 2007 el PRONAA integró los programas de alimentación infantil y alimentación escolar, dando lugar al Programa Integral de Nutrición (PIN).

El mayor desafío de Qali Warma es garantizar para niñas y niños de educación inicial y primaria de instituciones educativas públicas, con énfasis en zonas de pobreza y pobreza extrema, un servicio alimentario de calidad, sostenible y

saludable, durante todos los días del año escolar, de acuerdo a la disponibilidad de alimentos en cada territorio y a los hábitos de consumo local, promoviendo al mismo tiempo, la gestión y participación activa de la comunidad, así como mejores hábitos de alimentación. Con este propósito, el componente alimentario planifica el menú escolar y facilita los recursos necesarios para brindar el servicio alimentario de calidad en cada institución educativa; y con el componente educativo promueve mejores hábitos de alimentación y nutrición.

En el marco de las funciones previstas en el artículo 4° de su norma de creación, el Programa Qali Warma se organiza y funciona siguiendo un modelo de cogestión que articula la participación de los sectores (Educación, Salud, Desarrollo e Inclusión Social), niveles de gobierno (nacional, regional y local), sociedad (autoridades y padres de familia) y entidades privadas (PYMES, MIPES).

El modelo de organización consta de tres etapas:

- La clasificación de alternativas de menú escolar (desayunos y almuerzos de acuerdo a la disponibilidad de alimentos en cada zona priorizada), aquí, la Sede Central en coordinación con cada unidad territorial determina qué, cuánto y cuándo comprar;
- La adquisición de los alimentos, a cargo de Comités de Compras formalmente establecidos para que en coordinación con cada unidad territorial participen en la convocatoria, selección, firma de contratos y pago de los proveedores; y
- El servicio alimentario al escolar en la institución educativa.

Cada etapa asegura calidad y control, conforme el siguiente diagrama:



Modelo de Cogestión del Programa Qali Warma

Fuente: Página web del Programa Qali Warma

El planeamiento, indicadores y metas que orientan la gestión del programa están ordenados en el Programa Presupuestal 0115 “Programa Nacional de Alimentación Escolar”, cuyo resultado específico esperado con la participación de los niveles de gobierno nacional y local, es que niñas y niños en edad escolar cuenten con una adecuada ingesta de alimentos con energía y nutrientes suficientes para asegurar el desarrollo de sus actividades escolares.

Durante el 2019, Qali Warma entregó alimentos mediante la modalidad de raciones y productos valorizados en S/ 1,493’969,315.19⁵¹ a 4’007,049 escolares distribuidos en 64,448 instituciones educativas de nivel inicial y primaria, así como de secundaria de pueblos indígenas, localizados en 27 unidades territoriales.

Para el 2020, el programa tenía previsto la complementación alimentaria a estudiantes localizados en las 27 unidades territoriales, habiéndose programado para esta labor un presupuesto ascendente a S/ 1,836’542,102⁵². Sin embargo, ante la situación de la pandemia por Covid-19, el programa se ha sumado a las acciones de emergencia sanitaria, en orden al Decreto Legislativo N° 1471 que le faculta proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, principalmente en pueblos indígenas y amazónicos, cuya población priorizada y alineada a la información de población indígena que establece el Ministerio de Cultura, es proporcionada por las municipalidades, para mitigar el hambre en poblaciones altamente vulnerables, mediante la entrega de canastas de víveres para hogares y organizaciones sociales como “ollas comunes”.

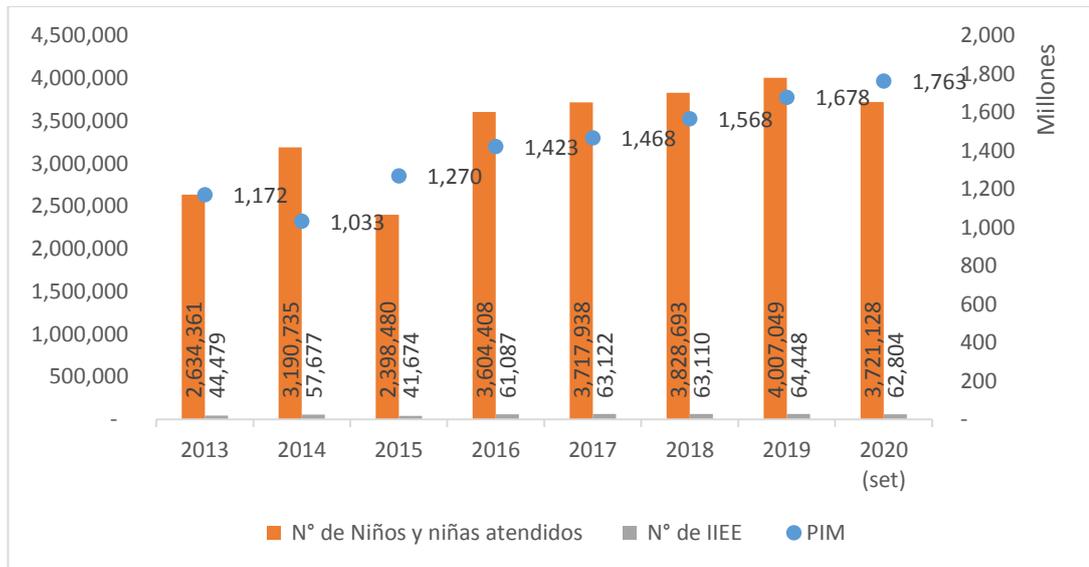
Situaciones de riesgo como la de la pandemia, no previsto en el sistema de planeamiento estratégico, implican modificaciones en el Plan Operativo y Presupuesto Institucional, cuyos resultados serán evaluados en el nuevo contexto social y educativo.

El programa Qali Warma tiene presupuesto asignado a partir del 2013, el cual ha tenido un comportamiento ascendente hasta el 2020, junto con el incremento de instituciones educativas y niños y niñas atendidos por el programa.

⁵¹ Memoria institucional 2019 - Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

⁵² Informe de evaluación del POI 2020 del MIDIS, correspondiente al I Semestre.

Coberturas y presupuesto (PIM) del programa Qali Warma



Nota: Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS

Anexo 12, Resumen del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS” fue creado mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM y modificado mediante DS N° 062-2005-PCM, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros; en cumplimiento de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29792, Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el programa se adscribe a este ministerio mediante Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS.

El surgimiento del Programa Juntos se da en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza y asumiendo los compromisos internacionales para impulsar los Objetivos del Milenio. El contexto en el que nace está marcado por la experiencia de más de una década con programas sociales orientados a contribuir en la superación de la pobreza; y por la persistencia y creciente brecha de cobertura que fueron creando los servicios sociales de carácter universal.

Su objetivo de largo plazo es formar capital humano y terminar con la transferencia intergeneracional de la pobreza. Para ello, la estrategia es entregar a los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza con hijos hasta los 19 años de edad, incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades relacionadas con el acceso a los derechos a la salud y la educación.

Conforme afirma Salinas (2014), y a más de 15 años de experiencia, el Programa Juntos ha sido reconocido por su efectividad al inducir cambios de comportamiento en los hogares a los que atiende; sin embargo, sigue siendo un desafío para las políticas sociales universales y para la de Desarrollo e Inclusión Social en particular, mantener el Programa Juntos sosteniendo los beneficios inmediatos y de corto plazo para los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, como elevar el consumo de alimentos o incrementar los controles de la salud materno-infantil o la matrícula a instituciones educativas; y no conocer todavía los resultados que espera en el mediano y largo plazo, es decir, la formación y desarrollo del capital humano, con lo cual rompería progresivamente la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Monge, Seinfeld y Campana (MEF, 2017), en el estudio de evaluación de impacto del Programa Juntos, concluyen que la entrega del subsidio contribuye en una mejora en el gasto en alimentos, salud y educación; asimismo, habría logrado incrementar la asistencia a la escuela, reducido la deserción escolar, incrementado los años de escolaridad promedio y el tiempo de dedicación a los estudios durante el período escolar. En relación a la salud de niños y niñas, indican la constatación de cumplimiento adecuado de controles de crecimiento y desarrollo (CRED), no obstante, no se evidencia lo mismo en cuanto a vacunación y tampoco evidencian impactos en la reducción de la desnutrición (p.6).

El Programa Juntos, como estrategia fundamental de la Política de Desarrollo e Inclusión Social, viene cumpliendo un importante rol de protección y estímulo en los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza. Dicho esfuerzo que estimula la demanda de servicios sociales básicos, requiere ser complementado con la calidad y oportunidad de los servicios universales de salud y educación, recomendados en la evaluación. Al respecto, Correa (2009) señala que “...si bien los Programas de Transferencias Condicionadas tienen claras virtudes y ventajas en comparación a otros programas sociales tradicionales, estos no constituyen una panacea ni una solución multipropósito” (p.80).

Dicha evaluación de impacto también recomienda explorar a través de pilotos, la asignación de incentivos diferenciados por sexo o edad del estudiante, coincidiendo con experiencias internacionales exitosas (México, Turquía, Jamaica). Asimismo, sugiere reforzar incentivos monetarios con premios adicionales para facilitar el cumplimiento de corresponsabilidades en etapas críticas, como continuar con la educación secundaria, por ejemplo.

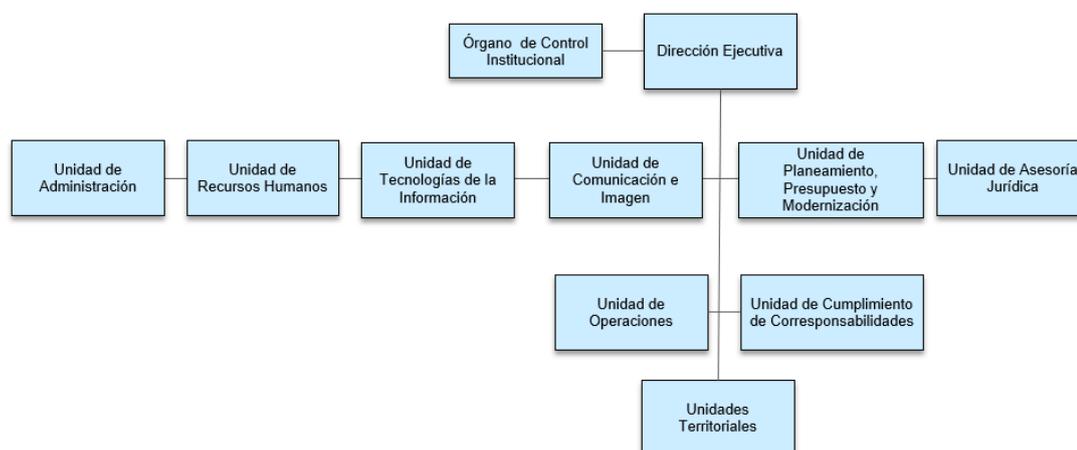
El programa Juntos se encuentra articulado a los tres primeros ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, a su vez vinculados con la nutrición infantil, el desarrollo infantil temprano y el desarrollo integral de la niñez y adolescencia.

La transferencia de incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades que entrega a los hogares en situación de pobreza, prioritariamente rurales, promueve el acceso a los servicios de salud y educación, con lo que en el largo plazo se espera contribuir en la generación de capital humano.

El programa tiene por misión contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades especialmente de las generaciones futuras, orientando su accionar a romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en educación, salud, nutrición e identidad bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad.

La organización y funciones del Programa están contenidos en el Manual de Operaciones aprobado con Resolución Ministerial N° 278 -2017-MIDIS, siendo su estructura organizacional como sigue:

Estructura orgánica del Programa JUNTOS



Fuente: Manual de operaciones Juntos, 14.12.2017

El planeamiento de sus objetivos, actividades, indicadores y metas están ordenados de acuerdo al Programa Presupuestal N° 049, cuyo objetivo es que gestantes, niñas, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años de edad, en hogares en situación de pobreza, prioritariamente de las zonas rurales, accedan informados a los servicios de salud-nutrición y educación.

La implementación de la intervención se desarrolla mediante cinco procesos, que se detallan a continuación:

- *Proceso de Afiliación*

Identificamos los hogares elegibles con base en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Luego, gestionamos su validación, a través de Asambleas Comunales de Validación. Finalmente, formalizamos la afiliación con aquellos

hogares que han cumplido con todos los requisitos y se han comprometido voluntariamente con el programa.

- *Proceso de Verificación*

Comprobamos que los hogares afiliados al programa hayan cumplido con sus compromisos en educación y salud. Esta verificación de cumplimiento es obligatoria para todos los usuarios que son parte de Juntos y que desean permanecer en él, y es también la condición previa para la transferencia del incentivo monetario.

- *Proceso de Liquidación, Transferencia y Entrega de Incentivos Monetarios*

Elaboramos el padrón general de hogares abonados del período y se evalúa el monto a transferir a cada uno, sea por su afiliación al programa o por el cumplimiento de sus compromisos. De esta forma, se define el monto para las cuentas individuales de los usuarios a través de la entidad pagadora y el monto total de ejecución por parte del programa.

- *Proceso de Acompañamiento Familiar*

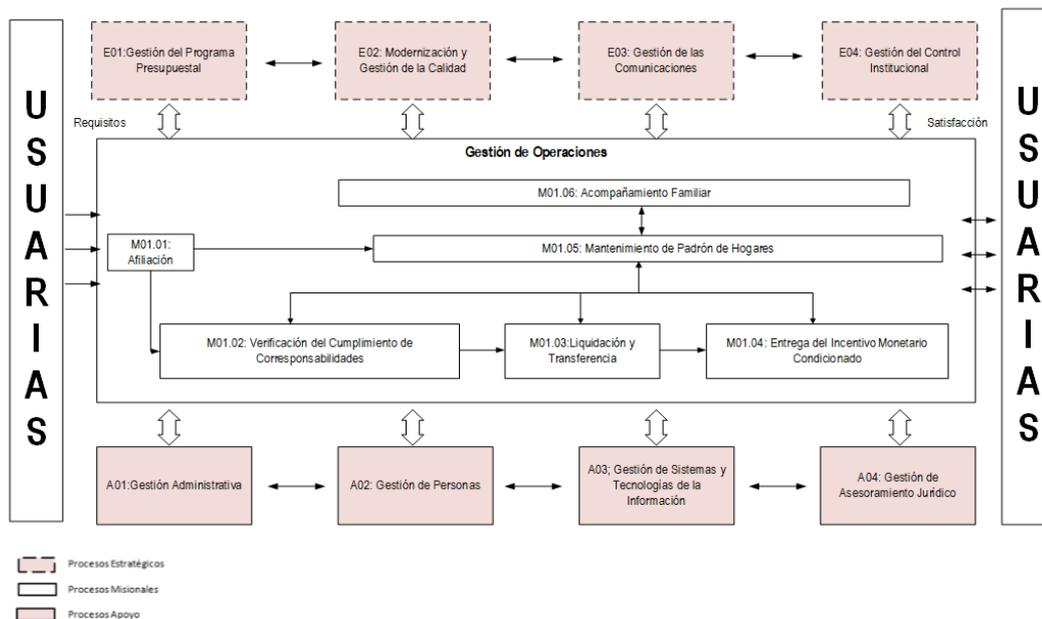
A través de las visitas domiciliarias y de diversas acciones colectivas, orientamos y promovemos el ejercicio de los derechos y deberes en salud, nutrición y educación de los usuarios que conforman los hogares de Juntos. Es un proceso operativo y transversal a todos los demás procesos.

- *Proceso de Mantenimiento de Padrón*

Actualizamos de manera permanente la información del estado de los hogares afiliados, sus titulares y miembros. Verificamos y/o evaluamos el cumplimiento de los criterios de permanencia del hogar.

El flujo de procesos que desarrolla el programa está contenido en el siguiente mapa.

Mapa de procesos del Programa Juntos



Fuente: Manual de operaciones Juntos, 14.12.2017

La población beneficiaria de la intervención es seleccionada mediante un proceso de focalización, que alcanza a los distritos de los departamentos en los cuales el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH haya realizado una evaluación socioeconómica a nivel censal cuyos niveles de pobreza monetaria superen el 40% de la población; asimismo, se tiene una cobertura ampliada a distritos que alberguen a Comunidades Indígenas de la Amazonía peruana - CIAP.

La focalización se desarrolla en dos etapas: primero mediante la focalización geográfica, identificando zonas geográficas dentro del territorio nacional con incidencia de pobreza monetaria mayor al 40% de la población y/o se encuentren en distritos con comunidades indígenas de la Amazonía peruana - CIAP; la segunda etapa se lleva a cabo mediante la focalización individual, en la que se identifican a los hogares que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema desde el punto de vista monetario. Para ello utiliza la base de datos del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

Orientados al cierre de brechas en los 1325 (InfoJUNTOS) distritos donde interviene, el programa cuenta como herramienta de gestión al Sistema Integrado de Gestión, el cual le ha permitido determinar sus productos con características alineadas al cumplimiento de la normativa vigente, expectativa y necesidades de

los usuarios y ciudadanos, uso óptimo de los recursos, seguimiento y evaluación a través del monitoreo y análisis de los resultados de los indicadores del programa, a fin de tomar acciones oportunas para contribuir con el logro de los resultados esperados, en un marco de ética e integridad institucional y tolerancia cero al soborno.

Juntos implementó y certificó su Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO 9001, la que mantiene desde diciembre del 2015. Asimismo, el Sistema de Gestión Antisoborno bajo la norma ISO 37001, desde diciembre del 2019. En la misma perspectiva de calidad y control, ha iniciado desde enero de 2020 la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información basado en la norma ISO/IEC 27001.

En el 2019, el Programa Juntos tuvo una cobertura de atención en 1325 distritos ubicados en 174 provincias de 21 departamentos. En este territorio se tuvo una cobertura que benefició a 747,549 hogares afiliados, de los cuales 678,810 fueron abonados luego del cumplimiento de sus corresponsabilidades, lo que significó un monto total de transferencia de S/ 798'058,360.00 (Fuente: InfoJUNTOS).

Durante la emergencia sanitaria, Juntos se ha sumado apoyando la entrega de Bonos Covid-19 (S/ 380.00) autorizado mediante Decreto de Urgencia N° 027-2020 y el Bono Familiar Universal (S/ 760.00) autorizado con Decreto de Urgencia N° 052-2020.

Sus procesos operativos debieron ser adecuados preservando las condiciones para prevenir el contagio y la expansión de la Covid-19. Con Resolución de Dirección Ejecutiva N° 75-2020-MIDIS/PNADP-DE se suspendieron algunas acciones de campo; y mediante Decretos Supremos N° 06-2020-MIDIS y 11-2020-MIDIS, se han suspendido los procedimientos de verificación de corresponsabilidades desde el bimestre II-2020. Se han adecuado las acciones presenciales del programa, por acciones remotas y de seguimiento constante para mantener el acercamiento hacia los hogares usuarios.

En el nuevo contexto generado por la pandemia y dando continuidad a la implementación de recomendaciones derivadas de estudios y la evaluación del impacto al Programa Juntos, la gestión institucional viene impulsando la revisión

del modelo conceptual centrado en el desarrollo del capital humano desde la primera infancia hasta lograr el desarrollo de capacidades para alcanzar el propósito de limitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La efectividad del Programa Juntos supone el eslabonamiento de las poblaciones en situación de pobreza y extrema pobreza a los alcances de los servicios sociales universales, objeto de otras políticas como las de empleo, educación, salud, vivienda, agricultura, transportes y comunicaciones, producción etc.

Salinas (2014) sostiene que dicha complementación debe diferenciar

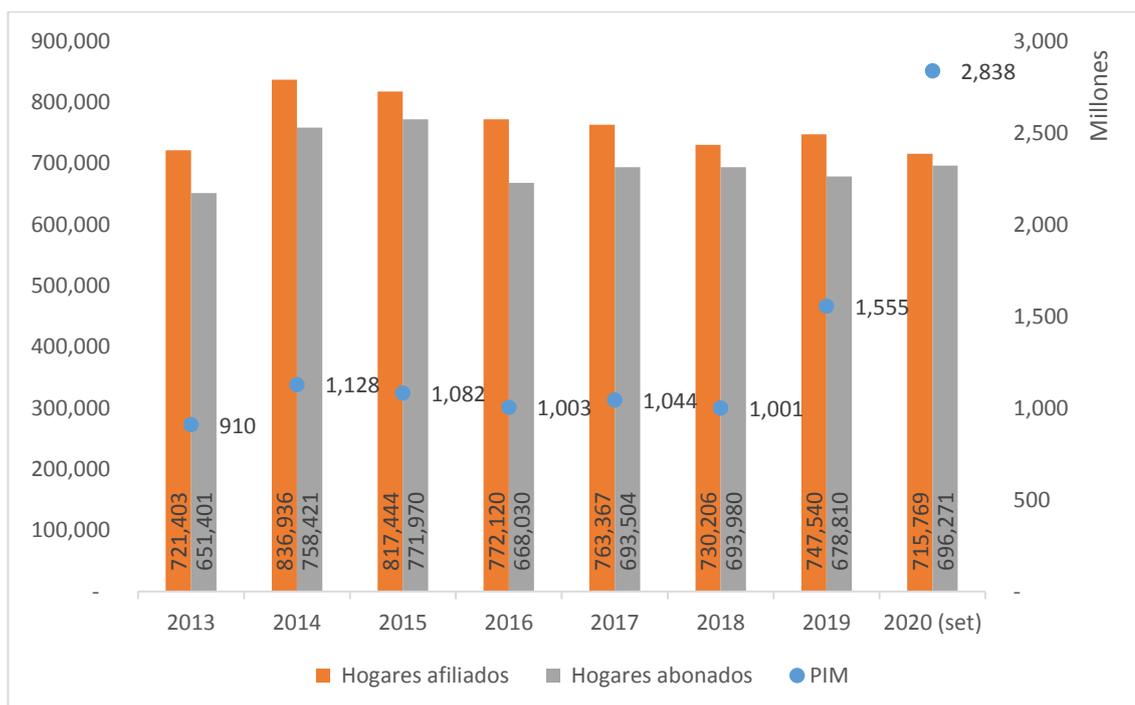
“...las condiciones de pobreza temporal o crónica pues en el primer caso las familias disponen de activos y de capital humano para salir de la extrema pobreza y deben recibir un apoyo temporal, a manera de capital de trabajo, que les permita reposicionarse en el mercado para superar la línea de pobreza. En el segundo caso, la pobreza crónica requiere de una política de gasto social que permita a las familias extremadamente pobres disponer de los servicios básicos y de subsidios o transferencias para cubrir sus gastos en alimentación, educación y salud”. (p.27)

La revisión de su diseño, pero fundamentalmente la gestión territorial de las zonas de concentración de pobreza y extrema pobreza, está sobre la agenda de la Política de Desarrollo e Inclusión Social, de modo tal que los programas sociales al tiempo de proteger a las poblaciones altamente vulnerables por su condición de pobreza, vean en sus territorios, procesos de desarrollo con equidad e inclusión social, cuyos efectos ayudarían a que se logre evitar reproducir el círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Es necesario precisar que el programa Juntos se encuentra en proceso de definición de un nuevo modelo conceptual, en el marco del rediseño del programa. Mediante esta modificación se espera incorporar dentro de su estrategia de desarrollo de capital humano desde la primera infancia, actividades relacionadas con el acceso a paquetes integrados de servicios que impulsen el desarrollo infantil temprano y otras actividades que motiven la permanencia y culminación de la educación secundaria. (Fuente: Informe de evaluación del POI 2020 - MIDIS, correspondiente al I semestre)

El presupuesto del programa Juntos ha tenido un comportamiento variable, habiendo tenido en el 2020 un incremento correspondiente al encargo de distribución de los Bonos Covid-19 y el Bono Familiar Universal. Por otro lado, los hogares afiliados y abonados por el programa han tenido una reducción desde el 2014 hasta el 2020, en la medida en que algunos hogares ya no cuentan con miembros objetivo.

Coberturas y presupuesto (PIM) del programa Juntos



Nota: Presupuesto 2019 incluye presupuesto de la UE Progresiva - Presupuesto 2020 hasta el 15/11/20 - Cobertura PS hasta Set 2020

Fuente: Consulta amigable - MEF / InfoMIDIS