PERÚ | Ministerio de Economía y Finanzas

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal – EDEP

PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

Documento de Difusión

PpR Presupuesto por Resultados

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal en el PpR

Las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) son una de las cuatro herramientas del Presupuesto por Resultados (PpR). Su objetivo es analizar el diseño, la gestión y desempeño (eficiencia, eficacia y calidad) de intervenciones públicas, con la finalidad de que las entidades responsables adopten las mejoras propuestas. Desde el año 2010 se identifica un listado de intervenciones a evaluar en la Ley Anual de Presupuesto Público.

Cada EDEP es encargada a un equipo de evaluadores independientes, que genera recomendaciones para la mejora del desempeño. Posteriormente, sobre la base de esas recomendaciones, el MEF con el sector evaluado negocian la firma de compromisos de mejora de desempeño. Dichos compromisos son sujeto de seguimiento a fin de velar por la implementación de las mejoras en la gestión de la intervención evaluada.

La EDEP Programa Nacional Cuna Más fue realizada por un panel independiente de expertos integrado por César Sanabria (Coordinador), Nathan Nadramija (Especialista Temático) y Jaime Betalleluz (Especialista en Metodologías de Evaluación). Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del MEF.

El presente documento de síntesis tiene por objetivo difundir los resultados del informe final de la EDEP Programa Nacional Cuna Más. El informe final puede ser descargado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2016_cuna_mas.pdf

CONTENIDO

1 ANTECEDENTES 5

1.1 Objetivo de la evaluación 5
1.2 Resultados del Programa Presupuestal (PP) 5
1.3 Gasto del PP 6
1.4 Diagnóstico 6

2 DISEÑO DEL PP 7

2.1 Población objetivo 7
2.2 Actores participantes 7
2.3 Los resultados e indicadores 9
2.4 Principales productos 10

3 PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN. 11

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación 11
3.2 Problemas en el proceso de implementación 12
3.3 Seguimiento y evaluación 12

4 PRESUPUESTO Y RESULTADOS 14

4.1 Criterios de asignación del presupuesto 14
4.2 Presupuesto por producto 15
4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto 15

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 16

5.1 Diseño del PP 16
5.2 Procesos de implementación 17
5.3 Presupuesto y resultados 18

PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

El Programa Presupuestal (PP) Programa Nacional Cuna Más define el desarrollo infantil de manera multidimensional, abarcando las dimensiones física, cognitiva y socioemocional del niño o niña (Boyden y Dercon, 2012, Grantham-McGregor et al, 2007). La dimensión física abarca aspectos relacionados con el estado de salud del niño o niña, su crecimiento, y el logro de habilidades motoras. La dimensión cognitiva abarca aspectos relacionados con la memoria, la habilidad para razonar y resolver problemas así como el desarrollo del lenguaje y la comunicación. Finalmente, la dimensión socioemocional incluye la habilidad para relacionarse con adultos y otros niños y niñas, el manejo de las emociones, la autonomía y la autoestima (EDEP, página 21).

En resumen, el PP busca abordar las siguientes dimensiones específicas del desarrollo infantil temprano:

- En la dimensión física, el desarrollo motor;
- En la dimensión cognitiva, **(i)** resolución de problemas, y **(ii)** desarrollo del lenguaje y la comunicación; y
- En la dimensión socioemocional, la relación con otros y autonomía básica.

La importancia del PP se encuentra sustentada en la necesidad de promover el desarrollo infantil en el país dadas las brechas socioeconómicas existentes. La evidencia presentada por el PP muestra que en el Perú existen rezagos importantes en la población de menores ingresos económicos dentro de los hitos claves indicativos del desarrollo infantil, en las dimensiones motor, de lenguaje y socioemocional.

Este documento presenta un resumen de la EDEP del PP Cuna Más y está dividido en cinco secciones. La primera sección presenta los antecedentes de la intervención. Las siguientes 3 secciones ofrecen los resultados de la evaluación del diseño, los procesos de implementación, y del presupuesto del PP. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de la EDEP.

1

ANTECEDENTES

El Programa Nacional Cuna Más fue creado en marzo del 2012, y se estableció como Programa Presupuestal en el 2013. Durante el 2012, parte de las acciones dirigidas a la población objetivo se implementaban a través del Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW). El PP se formuló sobre el PNWW, en sus inicios se enfocó en el diseño del Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF), y al rediseño del Servicio de Cuidado Diurno (SCD).

El PP tiene como objetivo mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema, para superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional.

A continuación, se presenta un resumen de los objetivos de la EDEP, un análisis del gasto del PP, y el diagnóstico de la evaluación según el equipo evaluador.

1.1 Objetivo de la evaluación

La EDEP tiene como objetivo la evaluación de diseño y ejecución presupuestal del Programa Presupuestal Cuna Más durante el periodo del 2012 al 2014.

La EDEP busca evaluar el PP en dos aspectos:

a) Evaluar y determinar si el diseño de las acciones vinculadas con el PP es el más apropiado para la obtención de resultados esperados; y

b) Evaluar y determinar si las unidades responsables de las acciones vinculadas con el PP son eficaces (alcanzan las metas previstas), eficientes (al menor costo) y entregan productos que cumplen con requerimientos de calidad (EDEP, página 15).

Para lograr sus objetivos, la evaluación realizó entrevistas a funcionarios del PP en la sede central, en Lima, y se llevaron a cabo entrevistas a las Unidades Territoriales (UT) de Piura, Cajamarca y Huánuco. Además, se realizó revisión documental de fuentes secundarias y documentación proporcionada por el PP así como revisión de evidencia generada sobre programas similares en otros países.

1.2 Resultados del PP

El PP plantea resolver el siguiente problema: "Bajo nivel de desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema".

El resultado final esperado del PP es: "Niños y niñas con competencias básicas al concluir el segundo ciclo de la Educación Básica Regular (EBR)". El resultado específico se plantea como "Mejora en el nivel de desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema" (EDEP, página 26).

1.3 Gasto del PP

En el 2013, el PP contaba con el SAF, mientras que el SCD operaba bajo la modalidad de asignación presupuestaria que no resulta en producto (APNOP). En el 2014, se incorpora el SCD dentro del PP, lo cual implica un

incremento significativo del presupuesto del PP. La diferencia del presupuesto entre el 2013 y el 2014 se debe fundamentalmente a la inclusión del producto SCD dentro del PP.

CUADRO 1: GASTO TOTAL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA (En Nuevos Soles)

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2013	66,861,893	51,292,854	45,646,140	89%
2014	264,062,785	263,174,647	196,737,549	75%

Fuente: EDEP, página 331

1.4 Diagnóstico

La EDEP encontró que el PP cuenta con una estructura organizacional y procesos adecuadamente identificados y sistematizados. Asimismo, el PP cuenta con procesos para la formación de capacidad profesional del personal y lineamientos claros en relación con los servicios a entregar; los que permiten definir ciertos estándares de calidad para los servicios del PP.

No obstante, existen áreas de mejora. Por ejemplo, se requiere definir de manera más adecuada los indicadores de desempeño de los productos, para permitir una evaluación continua de éstos. Además, el panel evaluador encontró los procesos de coordinación interinstitucional con los sectores de salud y educación aún débiles. Igualmente, se identificó una alta rotación de personal para la entrega de los servicios, y un costeo por unidad que no considera todos los factores necesarios para la entrega de los mismos.

2

DISEÑO DEL PP

A continuación, se presenta el detalle de la población objetivo, los actores participantes, los resultados e indicadores de la intervención y los principales servicios y bienes del PP.

2.1 Población objetivo

CUADRO 2: DEFINICIONES DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

Población Potencial	Niños y niñas menores de 36 meses de edad que viven en situación de pobreza (extrema y no extrema).
Población Objetivo	Niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, en centros poblados focalizados.

Fuente: EDEP, página 99

En cuanto a la focalización de la población objetivo, el PP establece criterios de manera diferenciada por producto:

A. Servicio de Acompañamiento a Familias (SAF):

- **Criterios socioeconómicos:** Distritos con una incidencia de pobreza total mayor o igual al 50%; y
- **Criterios categóricos:** Distritos predominantemente rurales, distritos en los que el porcentaje de desnutrición crónica, en niños y niñas menores de 5 años, es mayor o igual al 30%, y distritos del ámbito de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS".

B. Servicio de Cuidado Diurno (SCD):

- **Criterios socioeconómicos:** Distritos con una incidencia de pobreza total mayor o igual al 19%; y
- **Criterios categóricos:** Preferentemente distritos con al menos un centro poblado urbano (EDEP, página 103).

2.2 Actores participantes

La EDEP encontró que los principales actores con los que se relaciona el PP son el MINSA, el MINEDU, y el RENIEC.

- **MINSA:** Con la finalidad de promover el desarrollo infantil temprano, el PP coordina acciones con el sector salud a nivel nacional y regional. El objetivo de esta coordinación es que los niños y niñas del PP cuenten con Seguro Integral de Salud (SIS), y Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) oportunos para su edad. El PP propone administrar suplementación con multimicronutrientes (MMN)

en los centros del SCD. Además, se busca que los niños y niñas del PP reciban vacunas de acuerdo al sistema nacional de inmunizaciones, tamizaje de anemia y parásitos, consejería y evaluación del desarrollo (EDEP, página 47).

El PP actualmente cuenta con 23 convenios de cooperación interinstitucional con DISA, DIRESA o GERESA de todo el país, en colaboración con 29 unidades territoriales.

Al momento de la evaluación, todos los niños del PP cuentan con el SIS. En cuanto a la distribución directa de MMN a los Centros de Cuidado Diurno y el acceso oportuno a los CRED de todos los niños y niñas usuarios del programa, aún se encuentran en articulación con el MINSA.

- **MINEDU**: El PP cuenta con Convenios de Cooperación Interinstitucional con las Direcciones Regionales de Educación, con el fin de formalizar la coordinación del trabajo para concretar acciones conjuntas en favor de los niños y niñas usuarios del PP, así como los potenciales usuarios. Los convenios existentes se centran en la cesión en uso de locales del sector educación.
- **RENIEC:** Según las reuniones con el PP, se realizan acciones conjuntas con la RENIEC, mas no se precisó información sobre estas actividades. Según los lineamientos del PP para el SCD, aquellos niños que se busque afiliar al PP pero no cuenten con el documento nacional de identidad (DNI), podrán hacerlo si los padres firman una Declaración Jurada comprometiéndose a realizar el trámite dentro de los 30 días.
- **Otros:** El PP se beneficiaría de una mejor articulación con instituciones locales para mejorar la operatividad del servicio.

  Además el PP cuenta con convenios de cooperación con los gobiernos regionales de Huancavelica, Arequipa, La Libertad, Puno, Lambayeque y San Martín. Estos convenios tienen el objetivo de promover la participación de las instituciones públicas y privadas en las actividades dirigidas al mejoramiento de la atención integral brindada a niños y niñas de 6 a 36 meses de edad.

  Finalmente, el PP coordina en acciones con organizaciones de la sociedad civil. En algunos distritos se trabaja en cooperación con la ONG World Vision y Cáritas. En el siguiente cuadro se detallan las relaciones con instituciones externas:

CUADRO 3: INSTITUCIONES QUE DESARROLLAN ACCIONES CONJUNTAS CON EL PP CUNA MÁS

Instituciones	Presupuesto Financiamiento	Dirección de Política	Entrega de Servicios		
			Organización para la entrega de servicios	Organización para el seguimiento de los beneficiarios	Sesión en uso de locales
MEF	x				
MIDIS		x			
MINEDU			x	x	
MINSA-SIS, Centro de Salud			x	x	
RENIEC			x		
Gobiernos Regionales					x
ONG					x

Fuente: EDEP, página 48

2.3 Los resultados e indicadores

En el siguiente cuadro, se detallan los indicadores de desempeño del PP en cuanto a su resultado final y específico, así como sus 2 productos:

FIGURA 1: INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PP CUNA MÁS

	OBJETIVOS	INDICADORES DE DESEMPEÑO		FUENTES
Resultado final	Niños y niñas con comptencias básicas al concluir el segundo ciclo de la EBR (PELA)	Los y las estudiantes de II ciclo-EBR obtienen los logros de aprendizaje esperados en Comunicación Integral y Pensamiento Lógico Matemático		Resultados de la Evaluación Nacional MED-UMC
Resultado Específico	Mejora en el nivel de desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en situación de pobreza y pobreza extrema	Porcentaje de niños y niñas menores de 36 meses de edad que logran los hitos esperados para su edad en (i) Motricidad fina, (ii) Motricidad gruesa, (iii) Cognición, (iv) Lenguaje, (v) Socio-emocional		Línea de Base: Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia
Producto 1	Familias acceden a acompañamiento en cuidado y aprendizaje de sus niños y niñas menores de 36 meses, que viven en situación de pobreza y pobreza extrema	% de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el SAF que aplican al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio	% de comunidades representadas que realizan acciones de vigilancia comunitaria orientadas a promover el desarrollo infantil	Sistema de Información del SAF
Producto 2	Desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad que viven en situación de pobreza y pobreza extrema	% de niños y niñas con un mínimo de permanencia de 6 meses atendidos en Centros Cuna Más que cumplen con los estándares de calidad definidos por el PP		Sistema de Información del SCD

Fuente: EDEP, página 36

El indicador del resultado final no fue evaluado por la EDEP, ya que su evaluación es responsabilidad del Ministerio de Educación (MINEDU). Por su lado, el resultado específico, no ha podido ser evaluado por la falta de información. El programa no recopila información de estos indicadores de manera sistemática, sólo se cuenta con una encuesta del año 2012 "Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia", que constituye la línea de base de la evaluación de impacto del SAF, impulsada por el MEF.

En lo que refiere al producto 1, se plantean dos indicadores de desempeño. El primero mide el porcentaje de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el SAF que aplica en el año al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil, promovidas por el SAF; mientras que el segundo mide el porcentaje de comunidades representadas que realizan acciones de vigilancia comunitaria orientadas a promover el desarrollo infantil.

La EDEP no contó con valores históricos ni metas programadas para lograr evaluar el primer indicador de desempeño.

En relación al segundo indicador de desempeño, en el 2012 se llegó al 1.8% de cobertura de la población objetivo que reciben el SAF. En el 2013, este porcentaje se incrementó a 13.9%, y el PP propone como meta llegar al 53.4% para el 2017.

Para el producto 2, se plantea un indicador de desempeño. Éste mide el porcentaje de niños y niñas con un mínimo de permanencia de 6 meses en Centros Cuna Más que cumplen con los estándares de calidad definidos por el PP.

El PP no cuenta con valores históricos para el primer indicador del producto 1, aunque sí cuenta con metas programadas para los años 2014-2017. Para el 2017, el PP propone llegar al 100% de niños y niñas atendidos integralmente en SCD que cumplen con los estándares de calidad definidos por el PP.

En lo que refiere al indicador para el producto 2, en el 2013 de llegó al 10.5% de cobertura de la población objetivo que reciben el SCD. Para el 2017, el PP propone llegar a un 14.9% de cobertura.

La cobertura de ambos productos tuvo el siguiente alcance para el periodo 2011-2014:

CUADRO 4: POBLACIÓN ATENDIDA POR PRODUCTO

Servicio	Población atendida 2011	Población atendida 2012	Población atendida 2013	Población atendida 2014	Meta 2014	Meta 2015
SCD	Creación del PNCM	57,312	56,312	57,284	64,544	74,544
SAF	Creación del PNCM	4,385	33,563	51,810	54,305	79,305

Fuente: EDEP, página 100

2.4 Principales productos

El PP ofrece 2 productos principales a la población: SAF y el SCD.

El SAF se realiza a través de visitas a hogares y sesiones de socialización e ínter aprendizaje en locales comunales implementados por el PP. El fin es capacitar a las familias con herramientas que mejoren el desarrollo infantil de los niños y niñas. El grupo poblacional son las familias que viven con niños menores de 36 meses y madres gestantes, de acuerdo a los criterios de focalización del programa.

Las actividades comprendidas en este producto son:

- Capacitación a equipos técnicos y actores comunales;
- Asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria;
- Visitas domiciliarias a familias; y
- Sesiones de socialización e interaprendizaje.

El SCD está dirigido a niños y niñas de 6 a 36 meses de edad de acuerdo a los criterios de focalización del programa. Brinda atención integral en sus necesidades básicas de salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. El servicio se brinda de manera directa en los Centros de Cuidado Diurno Cuna Más.

Las actividades que forman parte de este producto son:

- Asistencia técnica para la gestión y vigilancia comunitaria;
- Capacitación a equipos técnicos y actores comunales;
- Acondicionamiento y equipamiento de locales para el cuidado diurno; y
- Atención integral durante el cuidado diurno.

3

PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

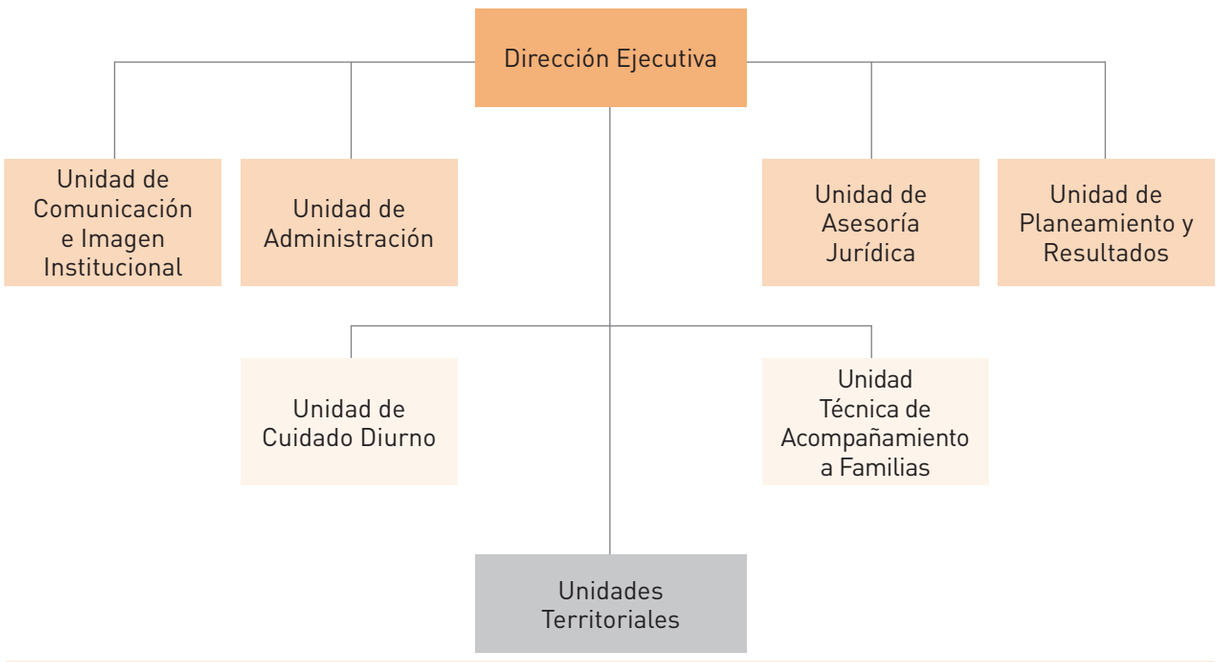
A continuación se detalla la estructura organizacional y los mecanismos de coordinación, la distribución del recurso humano, los problemas en el proceso de implementación y los sistemas de seguimiento y evaluación del PP.

3.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación

La estructura organizacional del PP se basa en las necesidades correspondientes al cumplimiento de las acciones necesarias para sus 2 servicios públicos (productos).

La estructura organizacional está conformada por una Unidad de Dirección, dos Unidades de Asesoramiento, dos Unidades de Apoyo y dos Unidades de Línea. Éstas últimas tienen Unidades Territoriales (UT) que asumen las acciones operativas del PP por cada servicio. Las UT están divididas en 14 y 36 para las funciones del primer y segundo producto respectivamente. Éstas se estructuran de la siguiente manera:

FIGURA 2: ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS



Fuente: EDEP, página 82

EDEP: Programa Nacional Cuna Más

Las UT son las encargadas de la operatividad de los servicios del PP. Éstas tienen la función de identificar y cualificar las necesidades de recursos, presupuestales, humanos y de apoyo técnico. Esta información es presentada a las Unidades Técnicas de cada servicio, quienes están encargadas de centralizar la información. Por otro lado, las solicitudes de asesoría técnica (capacitaciones, asistencia, visitas de acompañamiento, etc.) son realizadas directamente desde las Unidades Técnicas hacia cada UT. Estas Unidades Técnicas, atienden las solicitudes a través de sus distintos equipos de especialistas.

Es importante mencionar que los servicios del PP se implementen en manera de cooperación, con la participación comunitaria y voluntaria. La entrega de los servicios se identifica en dos niveles. En el primero, están los actores clave que forman parte de los actores comunales, y en el segundo , los que forman parte del equipo técnico de la UT.

En cuanto al SAF (producto 1), cuentan con actores clave a nivel comunitario y del equipo técnico. Dentro de los actores comunales, un actor clave es el **facilitador,** quien es un miembro reconocido por la comunidad y se encuentra a cargo de realizar las sesiones individuales con el niño y la madre (o padre o cuidador) las cuales se realizan en los hogares. Asimismo, está encargado de apoyar en las sesiones de socialización e interaprendizaje con las familias usuarias del servicio. Dentro de los equipos técnicos del PP, existen tres actores clave para este servicio: los acompañantes técnicos, el acompañante comunitario y los formadores. Los **acompañantes técnicos** deben brindar acompañamiento técnico a los facilitadores en la ejecución de las visitas al hogar y conducir las sesiones de interaprendizaje con las familias usuarias del servicio. Asimismo, tiene la función de evaluar, seleccionar, capacitar y monitorear a los facilitadores. Como actor complementario, se encuentra el **acompañante comunitario**, que debe facilitar los procesos de gestión comunitaria. Finalmente, los **formadores**, asumen el diseño, planificación, organización, implementación, sistematización y evaluación de las acciones de formación y desarrollo de capacidades dirigidas a los acompañantes técnicos y acompañantes comunitarios.

En cuanto al SCD (producto 2), los actores clave son la madre cuidadora, la madre guía y la socia de cocina. La **madre cuidadora** es una mujer representativa y reconocida de la comunidad que asume la responsabilidad de brindar la atención integral en los centros cuidado diurno. Las madres cuidadoras son fundamentales para el aseguramiento de la calidad del servicio. La **madre guía** es una voluntaria que se encarga de brindar acompañamiento a las familias con niñas y niños en riesgo nutricional, de salud o de desarrollo, así como promover el involucramiento de las familias en el desarrollo infantil de sus niñas y niños. Finalmente, la **socia de cocina** es una voluntaria que se encarga de la preparación y entrega de los alimentos para las niñas y los niños usuarios del SCD.

Dentro del equipo técnico de las unidades territoriales, existen 3 actores clave para este servicio: los acompañantes técnicos, el educador y los formadores. Los **acompañantes técnicos** son los responsables del acompañamiento de los Comités de Gestión (un acompañante técnico por cada Comité), y de brindar asistencia técnica a los actores comunales dentro del SCD. Además, tienen las funciones de evaluar, seleccionar, capacitar, monitorear y brindar asistencia técnica a las madres cuidadoras y guías, así como apoyarlas con la organización de rutinas, elaboración de la programación y demás actividades necesarias para el funcionamiento del servicio. El **educador** es el responsable de dar un acompañamiento pedagógico a las madres cuidadoras de los Centros Cuna Más donde es asignado. Por último, **los formadores**, son los responsables de la aplicación de los lineamientos técnicos para la formación y capacitación de los equipos técnicos y actores comunales.

3.2 Problemas en el proceso de implementación

En cuanto a la implementación del PP, la EDEP encontró dos problemas principales:

- Durante las entrevistas, el panel evaluador encontró un alto nivel de rotación de personal. Los puestos de acompañante técnico y acompañante comunitario, dentro de las UT, son los que presentan un mayor nivel de rotación, ya que son quienes tienen que realizar las visitas a las zonas de intervención, los cuales presentan distintos niveles de dispersión, accesibilidad, y costo de transporte. Esto genera escasez de personal necesario para la entrega de los servicios.
- Existe también una alta rotación de madres cuidadoras, lo cual genera problemas en la entrega del SCD, además de incurrir en gastos adicionales de capacitación. La principal causa se debe a que la carga laboral es muy grande en proporción al estipendio recibido, así como la falta de periodos de descanso.

3.3 Seguimiento y evaluación

El proceso de seguimiento y evaluación del PP está compuesto por **(i)** recojo de información; **(ii)** procesamiento de la información; **(iii)** sistemas de información del PP; y **(iv)** seguimiento y monitoreo.

Cada producto mantiene distintos procesos para el recojo de información, de acuerdo a las necesidades y características de cada servicio.

En cuanto a los procedimientos de recojo y registro de información del SAF, se identificaron los siguientes:

- **Ficha 1:** registro del comité de gestión; **Ficha 2:** registro del Centro Cuna Más; **Ficha 3:** empadronamiento a actores comunales; **Ficha 4:** empadronamiento a las familias; **Ficha 5:** reconocimiento y generación de condiciones; **Ficha 6:** fortalecimiento de capacidades; y **Ficha 7:** seguimiento al facilitador(a).

En cuanto a los indicadores de desempeño, el SAF ha desarrollado los siguientes instrumentos de seguimiento:

- **Lista de Chequeo** de Gestión del Servicio; **Lista de Chequeo** de Línea de Acción de Trabajo con Familias; y **Lista de Chequeo** de Línea de Acción de Gestión Comunitaria.

En cuanto al SCD, los procedimientos para el recojo y registro de información son:

- **Ficha de registro** de usuarios y actores sociales; **Ficha de registro** del comité de gestión; **Ficha de registro** del local; **Ficha de seguimiento** de la atención y desarrollo integral del niño o la niña; **Ficha de seguimiento** diario del niño o la niña; **Evaluación** de panel interactivo; **Evaluación** de desempeño del cuidado y guía; **Formato 1:** solicitud de requerimiento de desembolso; **Formato 2:** declaración jurada; **Formato 3:** justificación de gastos; y **Formato 4:** Planilla de reconocimiento de a) cuidadora y guía, b) socia de cocina, c) apoyo administrativo y d) vigilante y limpieza

En cuanto a indicadores de desempeño, el SCD ha desarrollado los siguientes instrumentos de seguimiento:

- **Ficha Monitoreo** de Atención Integral; **Ficha Monitoreo** del Servicio Alimentario; **Ficha Monitoreo** a la Junta Directiva del Comité de Gestión; **Ficha Monitoreo** de la capacitación; y **Ficha Gestión** Unidad territorial.

El PP cuenta con dos sistemas de información, uno para cada servicio. Para el SCD, cuenta con el sistema de información CUNANET, y para el SAF, utiliza el sistema de información SISAF.

En cuanto a las actividades de seguimiento y monitoreo, el objetivo de éstas es "supervisar la correcta gestión e implementación de los lineamientos técnicos y administrativos del SCD y efectuar las correcciones que garanticen la calidad en la atención a los niños y las niñas del PP" (EDEP, página 143).

En lo que refiere al producto SCD, las acciones están organizadas en dos niveles: sede central y UT. Desde el nivel de la sede central, se realiza el seguimiento a la ejecución física y financiera de las actividades del servicio, así como al avance del cumplimiento de indicadores de proceso y producto y de la data que registran las UT. Desde el nivel de las UT, las acciones de seguimiento y monitoreo son responsabilidad del coordinador del SCD, encargado de organizar y elaborar el cronograma de actividades del equipo técnico local. Cada uno de los actores participantes en las UT, tiene la responsabilidad de hacer seguimiento y monitoreo a las distintas actividades del servicio.

En caso del SAF, las acciones de seguimiento y monitores están organizadas en 3 niveles: sede central, UT y actores comunales. La sede central realiza las mismas funciones que en el servicio anterior. En cuanto a las UT, las responsabilidades de seguimiento y monitoreo recaen sobre el coordinador del servicio, quien nuevamente organiza y elabora un cronograma de actividades del equipo técnico local. Así mismo, el acompañante técnico y el acompañante comunitario tienen responsabilidades de seguimiento y monitoreo. Finalmente, los actores comunales, realizan acciones de vigilancia comunitaria respecto al cumplimiento de las metas de atención, recursos asignados para el funcionamiento del servicio, participación de las familias, documentación de los usuarios y acompañamiento permanente del personal asignado por el servicio en la zona.

4

PRESUPUESTO Y RESULTADOS

En el 2013, el PP contó con un presupuesto de S/. 66.9 millones, mientras que en el 2014 el presupuesto alcanzó los S/. 264.1 millones. Esto ocurrió debido a la integración del segundo producto en el 2014. A continuación se presenta la evaluación sobre los criterios de presupuesto, ejecución de gasto y resultado de productos.

4.1 Criterios de asignación del presupuesto

Los criterios de asignación del presupuesto del PP se dividen por productos. Para el SAF, el criterio de asignación de los recursos se establece a partir de la meta de atención de usuarios programada y los costos estándar establecidos para cada actividad a nivel de departamento, provincia y distrito (EDEP, página 206).

Los recursos financieros son transferidos a los siguientes rubros:

- Gastos de funcionamiento del Comité de Gestión;
- Gastos de Colaboración a facilitadores;
- Insumos básicos para la elaboración de materiales educativos;
- Mejoramiento de Centros Cuna Más de Acompañamiento a Familias;
- Equipamiento de Centros Cuna Más de Acompañamiento a Familias;
- Adquisición de materiales educativos del Servicio;
- Gastos de subvenciones extraordinarias; y
- Gastos de instalación de locales para Centros Cuna Más.

Para el SCD, los recursos son asignados en consideración de la meta de usuarios programada y los costos unitarios establecidos para cada actividad a nivel de departamento, provincia y distrito. Para la asignación de recursos de este producto, el PP toma en consideración los costos de las actividades en función del ámbito de intervención.

Los recursos financieros de este servicio son transferidos a los siguientes rubros:

- Atención alimentaria;
- Gastos de colaboración para las Madres Cuidadoras;
- Gastos de colaboración para las Madres Guías;
- Gastos de colaboración para las Socias de Cocina;
- Gastos de colaboración para el Apoyo Administrativo;
- Gastos de colaboración para Servicio de Vigilancia y Limpieza;
- Gastos operativos del Comité de Gestión:
    - Atención educativa
    - Atención y promoción de la salud

- Ración alimentaria para actores comunales
- Movilidad para el reparto de raciones
- Otros gastos operativos como el mantenimiento de locales y equipos; otros.

• Gastos administrativos del Comité de Gestión:

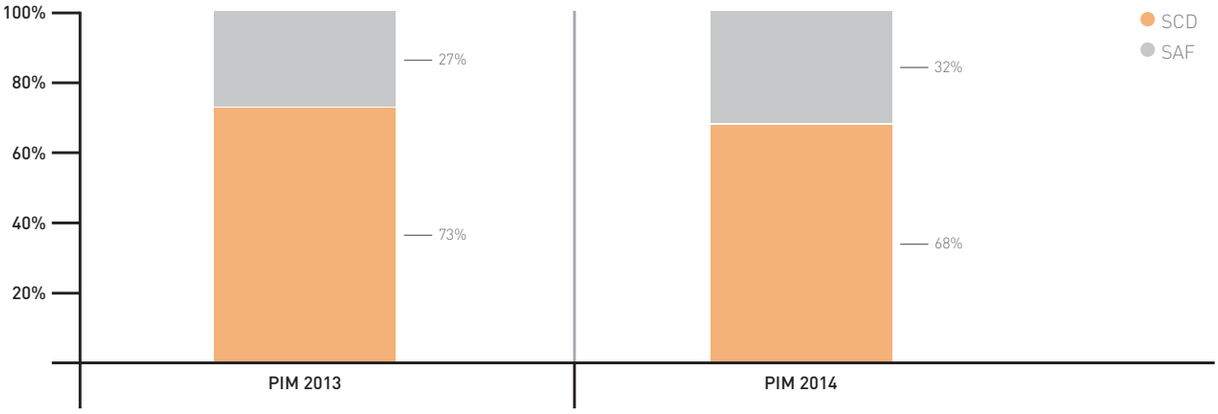
- Materiales de escritorio
- Movilidad del Comité de Gestión; otros.

Así mismo, se realizan transferencias ocasionales para mejoramiento y equipamiento, gastos para la ejecución de las actividades dirigidas a familias y a los actores comunales, gastos de instalación para locales por ampliación de cobertura y migración, y otros gastos necesarios para la ejecución del servicio.

4.2 Presupuesto por producto

En el siguiente gráfico, se muestra la distribución de la asignación presupuestal a cada producto del PP para el 2013 y el 2014. Como se puede observar, el SCD representa más del 60% del total del presupuesto destinado a los productos.

FIGURA 3: PIM SEGÚN PRODUCTO (2013-2014)



Fuente: EDEP, páginas 214

4.3 Principales problemas en la ejecución del gasto

El primer problema ocurre en la programación y solicitud de transferencias. Este proceso inicia en los Comités de Gestión, que están encargados de identificar el número de beneficiarios y, con ello, obtener los costos unitarios a solicitar de cada servicio. El principal problema reside en que las UT entregan el registro de usuarios de manera desfasada, lo que dificulta la verificación de información.

Otro problema en la ejecución del gasto ocurre en los procesos de justificación de gastos, así como de solicitud de presupuesto, ya que en muchos casos escapa de las capacidades del Comité de Gestión. El mal llenado de los formatos genera rechazos desde las áreas administrativas y, por tanto, retrasos en otras fases del proceso.

5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para el PP. Éstas se enfocan en tres aspectos del PP: diseño de la intervención, procesos de implementación, y presupuesto y resultados.

5.1 Diseño del PP

Problema 1:

El indicador de desempeño del producto 1 *"% de familias con un mínimo de 12 meses de permanencia en el Servicio de Acompañamiento a Familias que aplican al menos 2 de 4 prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el servicio*", y el indicador del producto 2 *"% de niñas y niños con un mínimo de 6 meses permanencia atendidos en Centros Cuna Más que cumplen con los estándares de calidad definidos por el Programa"* no cuentan con un sustento técnico en cuanto a la definición de los umbrales.

Recomendación:

Revisar la formulación de primer indicador de desempeño del producto 1 respecto al número de meses y el número de prácticas establecido como estándar. Añadir, también, un indicador que obtenga información con respecto a la eficacia del servicio.

En cuanto al indicador del producto 2, se propone reformular el indicador planteado e incluir un elemento sobre la calidad del servicio, basando éstos sobre los cuatro aspectos considerados en la definición de estándares de calidad.

Problema 2:

No se reportan datos para los indicadores de desempeño del resultado específico, dificultando el seguimiento del funcionamiento del PP.

Recomendación:

Realizar el recojo de información periódica para cada indicador de resultado específico en las dimensiones del desarrollo i) cognitivo, ii) lenguaje, iii) motricidad fina, iv) motricidad gruesa, y v) socio-emocional.

Problema 3:

Las fichas técnicas de los indicadores de desempeño de ambos productos no han sido completadas correctamente. Los campos de precisiones técnicas y métodos de cálculo no permiten clarificar aspectos fundamentales de los indicadores como cuáles son las prácticas saludables que se consideran en cada producto.

Recomendación:

Se recomienda completar las fichas técnicas de los indicadores de desempeño de manera completa, de acuerdo a la directiva de Programas Presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

5.2 Procesos de implementación

Problema 1:

Según las entrevistas conducidas por el panel evaluador, los acompañantes técnicos y los acompañantes comunitarios tienen un alto nivel de rotación. Esto ha creado una falta de personal necesario para la entrega de los servicios.

Recomendación:

Se recomienda revisar el esquema de remuneraciones para los acompañantes técnicos y los acompañantes comunitarios, teniendo en cuenta los niveles de dispersión, accesibilidad y costo de transporte en la zonas de intervención del PP. Para esto, la EDEP propone identificar las zonas con mayor dispersión, que incurran en un costo más alto de transporte, y aquellas zonas con mayor nivel de rotación. Sobre ello, habría que definir una nueva escala de remuneraciones y establecer los montos asignados a cada nivel dentro de la escala.

Problema 2:

Según los entrevistados, existe también un alto nivel de rotación de madres cuidadoras, lo cual genera problemas en el SCD. La principal causa de esta rotación es la sobrecarga de trabajo en relación al estipendio recibido, así como la falta de periodos de descanso.

Recomendación:

Se recomienda evaluar el estipendio asignado a las madres cuidadoras para que refleje mejor el trabajo dedicado al PP, comparando con las ofertas laborales del mercado vinculadas. Además, se recomienda establecer un periodo de descanso anual.

Problema 3:

No existe un espacio de comunicación y coordinación con el MINSA y el MINEDU.

Recomendación:

Generar instancias de coordinación preestablecidas a nivel central, regional y local de forma periódica.

Problema 4:

Los Planes Anuales Concertados en Salud, los cuales son firmados entre las unidades territoriales del PP y las instituciones del sector Salud, tienen dificultades para el cumplimiento de las actividades estipuladas.

Recomendaciones:

Suscribir Planes Concertados con las Micro redes ya que éstas tienen una mayor capacidad operativa, por ende, de cumplimiento de las actividades del Plan.

Problema 5:

En la actualidad no existen directivas que estipulen los procesos de revisión y verificación de la información, lo cual representa un problema para su calidad y validez.

Recomendaciones:

Elaborar e implementar directivas que establezcan los procesos de sistematización y verificación de la información, como medio para asegurar la calidad de la data recogida.

Problema 6:

En cuanto a los sistemas de seguimiento, no existen directivas que estipulen los procesos de revisión y verificación de la información, lo cual representa un problema para su calidad y validez. Además, existe un desfase entre la información registrada en los sistemas de información y la recogida por los diferentes actores del PP.

Recomendaciones:

Elaborar e implementar directivas que establezcan los procesos de verificación de la información, como medio para asegurar la calidad de la data recogida. Además, se recomienda desarrollar herramientas informáticas que permitan facilitar el registro y acelerar su procesamiento.

5.3 Presupuesto y resultados

Problema 1:

Existe un costeo por unidad que no considera todos los factores necesarios para la entrega de los mismos.

Recomendación:

Evaluar los componentes de los costos operativos que generen problemas en la atención de los servicios en función al gasto real.

Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal - EDEP
Programa Nacional Cuna Más

Proyecto: "Fortalecimiento del Sistema Nacional Presupuestario en los tres niveles de gobierno" – II Etapa

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza-SECO
Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima
Teléfono: (511) 264-0305
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco-cooperation.admin.ch

Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)
Avenida Los Incas 172, piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.buenagobernanza.org.pe

Responsables de la contribución
MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF)

Cooperación Suiza-SECO:
Martin Peter, Director de la Cooperación Suiza – SECO en Perú

Cooperación Alemana:
Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Elaboración de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF

Coordinación, supervisión y edición de contenidos:
Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP - MEF
Programa Reforma del Estado orientada a la Ciudadanía (Buena Gobernanza)

Adecuación didáctica de contenidos, diseño y diagramación:
Enrique Mendizabal

Impresión:
1000 ejemplares, 1era edición
xxxx de 2016

Fotos de carátula:
Programa Nacional Cuna Más

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:
Nº 2016-xxxx

Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

BUENA GOBERNANZA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público

www.mef.gob.pe | Jr. Junín Nº 319 Lima Cercado | (511) 311-5930