



Perú

Evaluación del proyecto PNUD 00041551

**Implementación del Programa Nacional de
Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos”**

Informe Final

**Pedro Lizarzaburu T.
ASE No. 110/2008-PNUD**

Lima, Agosto 2008

SUMARIO

| | |
|---|----|
| SUMARIO | 2 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 3 |
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| I. EL CONTEXTO DE DESARROLLO | 7 |
| Resultados esperados del Proyecto en el marco del Programa de País 2006-2010 del PNUD | 7 |
| Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto | 9 |
| Socios claves para el logro del Proyecto | 9 |
| Partes interesadas clave | 10 |
| Beneficiarios previstos..... | 11 |
| II. RESULTADOS Y CONCLUSIONES | 12 |
| Estado del Proyecto y grado de logro de objetivos;..... | 14 |
| Factores que afectan al logro de objetivos; | 18 |
| Contribuciones del PNUD al logro de objetivos y actividades del Proyecto; | 21 |
| Estrategia de “Partenariado” del PNUD | 23 |
| III. RECOMENDACIONES | 25 |
| IV. LECCIONES APRENDIDAS | 28 |
| ANEXOS..... | 30 |
| 1. PNUD: PROGRAMA PAÍS 2006-2010 | 30 |
| 2. PROGRAMA JUNTOS 2005 – 2007: FAMILIAS BENEFICIARIAS | 31 |
| 3. ÁMBITO DE INTERVENCIÓN PROGRAMA “JUNTOS” 2007 | 32 |
| 4. TÉRMINOS DE REFERENCIA (TOR) | 33 |

RESUMEN EJECUTIVO

En concordancia a los procedimientos corporativos y políticas de evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del PNUD-Perú programó realizar a mediados del 2008 una evaluación sustantiva del Proyecto 00041551 “Implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – “Juntos”. La realización de dicho estudio fue encargada a un consultor independiente y el presente Informe da cuenta de sus hallazgos del trabajo realizado.

Metodológicamente, el ejercicio ha buscado ceñirse a los lineamientos definidos por la Oficina de Evaluación de la Organización. Éstos postulan que la valoración de los Proyectos/Programas del PNUD deberá centrarse prioritariamente en sus resultados de desarrollo y responder a dos preguntas concomitantes clave: ¿la intervención se enmarca dentro de la visión, misión y valores del PNUD?, y ¿la intervención ha significado una contribución positiva para la puesta en marcha de acciones nacionales efectivas orientadas a la elevación de los niveles de desarrollo humano de la población concernida y el logro de los Objetivos del Milenio (ODM)?

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – “Juntos” constituye una gran operación gubernamental destinada a transferir subsidios directos regulares condicionados a familias seleccionadas por su condición de pobreza en los ámbitos que presentan los más bajos niveles de desarrollo humano del país y con mayores limitaciones para participar en los beneficios que genera el crecimiento económico. En consecuencia representa una experiencia inédita en el Perú que responde a la necesidad que el Estado desarrolle acciones proactivas de protección social y mejoramiento del capital humano nacional por la vía de la redistribución del ingreso.

El PNUD ha estado vinculado a “Juntos” desde su creación oficial en abril de 2005, pero recién en octubre de dicho año suscribe con las autoridades el acuerdo que da origen al Proyecto. El acuerdo inicial establecía una vigencia de un año y concernía a las actividades necesarias para la puesta en funcionamiento del programa gubernamental; sin embargo posteriormente fue reconducido, encontrándose en vigor hasta fines del 2009 actualmente. El **Documento de Programa País 2006-2010**, suscrito por el Gobierno del Perú y el PNUD, lo consigna como el proyecto más representativo de su **Resultado 47: “grupos vulnerables por la marginación y crisis socio-económica atendidos por Programas Nacionales prioritarios implementados con la asistencia del PNUD”**.

El Proyecto se ubica directamente en el proceso de mayor envergadura impulsado por el PNUD, y otras agencias en *Marco Conjunto de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (MANUD), en perspectiva del logro nacional de los ODM. Este proceso comprende múltiples y reiterados esfuerzos dirigidos a las autoridades gubernamentales, la sociedad civil, la ciudadanía y la opinión pública en general, orientados a la promoción, identificación y ejecución de políticas públicas conducentes a encarar decididamente los condicionantes estructurales de la exclusión a fin de reducir las brechas sociales en el Perú.

El Proyecto puede ser considerado como un paso adicional en esta línea, resultado de intervenciones anteriores pero al mismo tiempo sustento para otras nuevas que lo complementan y perfeccionan. En base al éxito alcanzado “Juntos” constituye actualmente el eje que vértebra la política de erradicación de la pobreza del actual gobierno; esta política, que ha recibido la denominación de Estrategia “Crecer”, persigue la articulación de 22 programas sociales y productivos dirigidos a los 811 distritos más pobres del país. “Crecer” también se está implementando con la asistencia técnica del PNUD.

El objetivo inmediato del Proyecto fue procurar a la Unidad Ejecutora de “Juntos” (adscrita la PCM) la asistencia técnica necesaria para el lanzamiento de la intervención en su primera fase. El carácter inédito en el país de una experiencia dirigida a apoyo directo, las carencias propias de los ámbitos de extrema pobreza en los que se debía ejecutar, la previsible dispersión de los beneficiarios, entre otros factores, dificultaban la tarea considerablemente. Durante esta fase crítica, el Proyecto desempeñó un rol primer orden, ya que contribuyó positivamente a hacerla viable durante los años 2005-2006.

Casi tres años después, los objetivos de desarrollo del Proyecto se vienen cumpliendo; aproximadamente la mitad de las familias de los ámbitos rurales de mayor extrema pobreza relativa del país, reciben los beneficios de otorga el Programa Nacional “Juntos”; una importante inversión pública orientada al mejoramiento de capital humano: crecimiento y desarrollo de los niños menores de tres años, educación de niños y adolescentes y el ejercicio de los derechos civiles de las mujeres. Se puede sostener que el posicionamiento estratégico del PNUD y del Proyecto, ha representado un factor gravitante a lo largo de este proceso, tanto por su apoyo político como por la asistencia brindada en aspectos de gestión.

Sin embargo, a partir de 2007, la Unidad Ejecutora de “Juntos”, coincidiendo con la expansión nacional de la intervención, adquiere la suficiente autonomía para realizar la mayor parte de las funciones que habían sido asumidas por el Proyecto inicialmente. Esta situación es remarcable pues se cumple con la misión de transferencia de capacidades a las entidades nacionales; pero estas nuevas condiciones ameritaban la revisión de los objetivos inmediatos iniciales del Proyecto y de esta forma su adecuación a los objetivos de desarrollo perseguidos.

Esta circunstancia que no se ha producido, y el Proyecto desempeña actualmente actividades complementarias y auxiliares en la implementación de “Juntos”. Sin embargo, el rápido desarrollo de esta última actividad ha traído aparejada la aparición de una serie de limitaciones que entre otros se manifiestan no sólo en la Unidad Ejecutora misma, sino en la relación de ésta con otros sectores sociales involucrados y los gobiernos regionales y locales. El Proyecto, en un esfuerzo conjunto de Unidad Ejecutora y el PNUD, debería realizar una revisión crítica de estas limitaciones, a fin de orientar sus acciones hacia la superación de las mismas.

INTRODUCCIÓN

En la Declaración de la Cumbre del Milenio, realizada en la sede de las Naciones Unidas en setiembre de 2000 con la participación de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la comunidad internacional definió 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y asumió el compromiso de desplegar los esfuerzos necesarios para que todos países elevaran el nivel de desarrollo humano de sus habitantes, situación que deberá traducirse en el logro nacional de 18 metas precisas para el 2015¹.

El principal objetivo estratégico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es apoyar a los países a alcanzar los ODM, a través de su promoción y la creación de conciencia de los entre los Estados, la Sociedad Civil y la colectividad en general, del apoyo a la identificación de estrategias adecuadas y eficaces y del monitoreo de los progresos nacionales, regionales y globales.

En la actualidad, el Gobierno del Perú y el PNUD tienen suscrito el Documento de Programa País 2006-2010 (CPD), acuerdo que ratifica la voluntad compartida por identificar e implementar soluciones a los desafíos que plantean los ODM². El CPD prioriza la inclusión y el desarrollo humano sostenible de las poblaciones más desposeídas, a través del impulso a políticas, estrategias e intervenciones en tres áreas programáticas básicas: desarrollo de recursos humanos, desarrollo de oportunidades económicas y sociales y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En octubre del 2005 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el PNUD convinieron establecer el *Proyecto 00041551 "Implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – "Juntos"*, con el objetivo inmediato de procurar los recursos humanos, técnicos y físicos necesarios para la puesta en marcha en de la fase inicial (2005-2006) Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – "Juntos". Este Proyecto fue asumido por el CPD, encontrándose actualmente vigente hasta el año 2009³.

De acuerdo a lo establecido por sus procedimientos corporativos y políticas de evaluación, la Oficina del PNUD-Perú encargó a un consultor independiente la tarea de examinar los avances del referido Proyecto, valorar la pertinencia de las actividades desplegadas en relación al logro de sus objetivos inmediatos y de desarrollo, recoger recomendaciones y sugerencias que contribuyan a mejorar la acción de asistencia técnica y derivar "lecciones aprendidas" del proceso. El presente informe presenta los hallazgos y conclusiones del trabajo de evaluación realizado.

¹ Se trata de metas generales que traducen las condiciones específicas en las que cada país se encontraba el año 1990 respecto a ellas.

² El CPD se inserta en el *Marco Conjunto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)*, que recoge las principales preocupaciones y aspiraciones nacionales, con el objetivo de aumentar y fortalecer el impacto del sistema de las Naciones Unidas en el Perú, en su acompañamiento y apoyo al Gobierno, la sociedad civil y la comunidad cooperante, mediante la mejora y optimización la coordinación y el trabajo conjunto de las diversas agencias del sistema que operan en el país.

³ Ver Anexo No. 1 .

Metodológicamente, el estudio ha buscado ceñirse a los lineamientos establecidos por la Organización; éstos enfatizan la necesidad que las evaluaciones se orienten prioritariamente a los **resultados de desarrollo** de sus Proyectos y Programas⁴. Un ejercicio evaluativo debe orientarse a encontrar la articulación simultánea de tres elementos concomitantes: (1) el producto o derivación tangible e inmediata atribuible directamente a la(s) intervención(es); (2) el resultado o cambio efectivo en las condiciones de desarrollo de las intervenciones, y (3) la repercusión o impacto en el desarrollo humano que se expresa en el bienestar de las personas concernidas.

En consecuencia este estudio, más que una revisión aislada de los insumos movilizados y los aspectos operativos, se ha preocupado por indagar ¿cómo se concatenan productos, resultados e impactos del Proyecto con avances previos y posteriores a su vigencia? Luego, el trabajo ha implicado preguntarse ¿hasta qué punto el proceso de implementación es consistente con la cometido institucional del PNUD de promover los objetivos de desarrollo definidos en el CPD? y, consecuentemente, ¿en qué medida el Proyecto ha representado un aporte eficaz para la puesta en marcha, y posterior desarrollo, de intervenciones nacionales orientadas hacia cambios sustantivos conducentes a la elevación de los niveles de desarrollo humano de la población beneficiada?

La recolección de información estuvo orientada a la búsqueda de elementos empíricos que permitan reconstruir el desarrollo de las acciones del Proyecto en relación al desarrollo de “Juntos”. Para ello se procedió a la revisión y análisis de fuentes secundarias contenidas en el acervo documentario histórico del Proyecto, tanto en la Unidad Ejecutora de “Juntos” de la PCM como en el PNUD; también se tuvieron entrevistas en profundidad con funcionarios de las dos instituciones concernidas. Adicionalmente, el estudio ha recurrido al examen de información referida al contexto social, político y económico en el cual se implementa el Proyecto y CPD.

El presente informe se organiza en cuatro partes. La primera muestra los resultados esperados del Proyecto en el marco del CPD, sus objetivos inmediatos y de desarrollo, los socios y partes interesadas clave y los beneficiarios previstos. La segunda expone los resultados y conclusiones del estudio respecto al estado y grado de logro de los objetivos, a los factores que influido positiva o negativamente en la implementación, a la contribución del Proyecto y del PNUD a la finalidad de “Juntos”, y la estrategia de “partenariado” desarrollada. La tercera recoge un conjunto de recomendaciones y sugerencias para las futuras acciones del Proyecto, y eventualmente proyectos semejantes. La cuarta presenta las principales “lecciones aprendidas”, aspectos remarcables derivados de la implementación del Proyecto. Por último, se incluye una sección de Anexos, donde se presenta información complementaria al Informe.

⁴ *La política de Evaluación del PNUD*, aprobado por la Junta Ejecutiva DP/2006/28, Ginebra 2006 y *Lineamientos para evaluadores de resultados* de la Oficina de Evaluación del PNUD, Serie temática sobre seguimiento y evaluación No. 1, Nueva York, 2002.

I. EL CONTEXTO DE DESARROLLO

Luego de los efectos del Fenómeno del Niño (1997), la recesión económica (1998-1999) y la inestabilidad político-social que conducen al resquebrajamiento institucional y a la instalación de un nuevo gobierno democrático en el 2000, el Perú conoció un proceso continuo de recuperación económica durante el periodo 2001 – 2005. Al amparo de un nuevo ciclo expansivo internacional, la aplicación interna de austeridad política económica y la progresiva recuperación de la confianza de los agentes, el país vive una mejora sustantiva que se expresa en cifras macroeconómicas favorables: crecimiento anual promedio de 4.5%, tasas de inflación inferiores al 4 %, incrementos de las reservas internacionales, la recaudación fiscal y las exportaciones, etc.

Sin embargo, la recuperación económica no estuvo acompañada por el mejoramiento del empleo y los ingresos de la mitad de la población nacional, y particularmente de aquella en pobreza extrema afincada en las áreas rurales de la sierra y la selva. Según Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁵ mientras que la economía creció 14% entre 2001 y 2004, la pobreza sólo disminuyó 2,7 %; la pobreza extrema en 4,9 %. A este ritmo se estimaba que sería necesario esperar 50 años de crecimiento económico sostenido para la desaparición de la pobreza. El país estaba lejos de encaminarse hacia el logro de los compromisos asumidos en la Cumbre del Milenio y sus ODM, que habían sido ratificados por el Acuerdo Nacional suscrito por las principales fuerzas sociales, económicas y políticas en el 2001.

Resultados esperados del Proyecto en el marco del Programa de País 2006-2010 del PNUD

Los limitados efectos del crecimiento en la reducción de la exclusión e inequidad sociales, condujeron al reconocimiento de la inoperancia de la “teoría de “chorreo”⁶. Se hizo evidente que para conseguir una disminución de la brecha social en el Perú era fundamental intervenir sobre los mecanismos condicionantes de distribución de la riqueza, y que ello implicaba una acción proactiva del Estado orientada a encarar conjuntamente con la Sociedad Civil el carácter estructural del problema.

Es en esta línea que el Gobierno aprueba primero las *Bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas para los pobres* y posteriormente, el *Plan nacional para la superación de la pobreza 2004 – 2006*(PNSP)⁷. Ambos instrumentos fueron elaborados por la Secretaria Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el marco del Programa PER/02/035: *Modernización y descentralización de la gestión del*

⁵ *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Lima. (2006).

⁶ El crecimiento económico, se extenderá al conjunto de la población en forma espontánea y progresiva y como resultado de las acciones de las fuerzas del mercado.

⁷ Decretos Supremos N° 002-2003-PCM (02 enero 2003) y N° 064-2004-PCM (08 setiembre 2004) respectivamente.

estado, establecido entre la PCM y el PNUD con el objetivo de establecer la base legal, técnica y administrativa para lograr optimizar la modernización del Poder Ejecutivo⁸.

A principios de noviembre del 2004, pocas semanas después de la publicación del PNSP, el Gobierno Peruano y el PNUD acuerdan la *Revisión Sustantiva C* del Programa PER/02/035, mediante la cual se le incorpora un nuevo Objetivo Inmediato, orientado a “establecer los mecanismos destinados a articular la formulación de políticas y estrategias de desarrollo social y la superación de la pobreza, dotando de mayor eficacia y eficiencia a los planes, programas y proyectos y servicios sociales básicos, así como reforzando su seguimiento, monitoreo y evaluación”. Este Objetivo 2, comporta dos Resultados: “2.1 establecer la estructura organiza interna que facilite la formulación de políticas y estrategias de desarrollo social nacional, y 2.2 diseñar y promover los mecanismos necesarios que favorezcan el fortalecimiento de la reforma social y del Estado para la mejora de la calidad y focalización de la inversión y gasto social”⁹.

El Gobierno decide la creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – “Juntos” en abril 2005¹⁰, como una gran operación destinada a transferir subsidios directos regulares condicionados a familias seleccionadas por su condición de pobreza en los ámbitos que presentan los más bajos niveles de desarrollo humano del país y con mayores limitaciones para participar en los beneficios que genera el crecimiento económico. La Revisión Sustantiva “C” brindó la cobertura legal necesaria para que el PNUD estuviese en condiciones de responder inmediatamente al requerimiento de asistencia técnica de la PCM para constituir la Unidad Ejecutora de dicha operación. En octubre del 2005 la PCM y el PNUD convinieron establecer el *Proyecto 00041551 “Implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – “Juntos”*, que formalizaba actividades de apoyo desarrolladas previamente.

El actual Documento de Programa País 2006-2010, suscrito por el Gobierno del Perú y el PNUD, lo consigna como el proyecto más representativo de su *Resultado 47*: “grupos vulnerables por la marginación y crisis socio-económica atendidos por Programas Nacionales prioritarios implementados con la asistencia del PNUD”. Pero como se observa dicho instrumento retoma acciones y objetivos iniciados previamente durante la vigencia del Programa País previo (2001 – 2005).

La estrategia implementada para impulsar los ODM por la Oficina del PNUD estuvo caracterizada por vincular acuerdos y programas marco flexibles y amplios. El Proyecto fue un producto de esta estrategia; pero a la vez un nuevo acuerdo con el objetivo inmediato de procurar los recursos humanos, técnicos y físicos necesarios para la puesta en marcha de “Juntos”¹¹; estas “acciones inmediatas” (resultado) creaban las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para transformaciones de mayor envergadura, destinadas a impulsar procesos más amplios en una perspectiva de desarrollo social (repercusiones/impacto).

⁸ Este Programa se inició formalmente el 1 de setiembre del 2002.

⁹ PNUD, Documento de Programa PER/02/035. Revisión Sustantiva C, 09 noviembre 2004.

¹⁰ Decreto Supremo No. 032-2005-PCM.

¹¹ La fase inicial que comprendía el periodo 2005 -2006

Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto

Los objetivos inmediatos del Proyecto, cuya duración estuvo originalmente prevista en un año, fueron facilitar la viabilidad de la iniciativa gubernamental procurando las condiciones necesarias para su lanzamiento y puesta de la operación mediante la ejecución de una experiencia piloto. El Proyecto asume la función de ejecutar operaciones de asistencia técnico administrativo, operando como soporte impulsor de la Unidad Ejecutora del Programa “Juntos”.

El compromiso asumido por el Proyecto era sumamente complejo considerando el carácter inédito de este tipo de intervenciones en el Perú y las difíciles condiciones de los ámbitos de ejecución previstos. En efecto, “Juntos” representaba una intervención de protección social de carácter masivo, dirigida hacia los bolsos pobreza extrema y específicamente concebida para hogares rurales con niños de 0-3 años y/o hijos(as) menores de 14 años en edad escolar y a las madres gestantes seleccionadas en función de sus carencias socio-económicas. El subsidio directo condicionado permite incrementar los ingresos monetarios de las familias seleccionadas, pero esencialmente que las madres de dichas familias asuman en contrapartida, compromisos respecto al crecimiento y desarrollo, la salud y educación de sus hijos, e incluso a su ciudadanía¹².

“Juntos”, al derivarse directamente del PNSP del 2004, se orienta hacia objetivos de desarrollo. En este sentido, los productos inmediatos del Proyecto debían contribuir a sentar las bases de objetivos más ambiciosos: la disminución real y continua de la brecha social. Para ellos debía procurar que la asistencia posibilitase intervenir en los mecanismos y condicionantes de distribución de la riqueza, abordando las causas subyacentes de la exclusión social. Estas causas se encuentran en las precarias condiciones de salud, nutrición, educación y participación ciudadana, y son ellas las que en definitiva explican los bajos ingresos, rendimientos y productividad de las poblaciones marginadas de los beneficios del crecimiento económico. En este sentido, el Proyecto se asocia a los objetivos de desarrollo (repercusiones o impactos) perseguidos por los ODM.

Socios claves para el logro del Proyecto

El Proyecto fue encuadrado como una intervención en la cual el socio o contraparte clave fue la PCM. Funcionalmente esta instancia del Poder Ejecutivo tiene como tarea la coordinación interinstitucional, no sólo entre los distintos sectores gubernamentales sino también la coordinación con sectores sociales y económicos que integran la sociedad civil, característica que la ubican como un mecanismo ideal para unificar los criterios para la implementación de las políticas y programas sociales, articular las iniciativas en materia social a la disponibilidad y uso de los recursos financieros del tesoro público y complementar la protección y mejoramiento social con iniciativas destinadas a la promoción en el ámbito productivo.

¹² “Existencia civil” de las personas, mediante la obtención de documento nacional de identidad (DNI).

Estas funciones se realizan a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), integrada por los responsables políticos de los sectores gubernamentales que implementan la política social de Estado. La CIAS dispone de una gerencia ejecutiva, Secretaria Técnica (ST-CIAS), encargada no sólo de realizar las coordinaciones intersectoriales, sino también de la formulación de estrategias concordadas para la superación de la pobreza. De esta forma el Proyecto está en permanente relación con los más altos niveles de toma de decisiones en materia de salud, educación, Mujer y Desarrollo Social y Economía y Finanzas.

Adicionalmente en el Consejo Directivo de Juntos, máxima instancia para la toma de decisiones de la intervención, participan representantes de organizaciones gremiales laborales y empresariales, Iglesia Católica y otras organizaciones de la sociedad civil. Adicionalmente el Comité de Supervisión y Transparencia de “Juntos” está conformado por representantes de la Iglesia, el sector privado, los gobiernos regionales y locales y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

Posteriormente, instituciones como el Banco Mundial y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han participado en diferentes aspectos concernidos a la ejecución de Juntos, así como aportado recursos financieros y técnicos para las actividades.

En resumen, el Proyecto forma parte de una extensa, diversa y consistente red o alianza estratégica de actores que hace prever la continuidad y consolidación del proceso.

Partes interesadas clave

En consonancia con las áreas temáticas priorizadas por la cooperación del PNUD en el país, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza, este Proyecto de ejecución nacional (NEX) persigue la transferencia y desarrollo de capacidades locales para el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de la inversión realizada por el Estado para sufragar intervenciones dirigidas a proteger a las poblaciones excluidas, garantizando paralelamente la sostenibilidad de las mismas concluida la vigencia del Proyecto

En la economía de mercado imperante, al Estado se le atribuye la responsabilidad de garantizar la equidad e igualdad de oportunidades para toda la población por la vía de la redistribución fiscal. Así han proliferado distintas iniciativas públicas que han demandado importantes recursos fiscales para apoyar a los sectores desprotegidos. Sin embargo, pese a los esfuerzos desplegados y la buena voluntad demostrada, existe la impresión generalizada (avalada por diferentes estudios especializados) que dichas intervenciones han tenido un limitado impacto en la modificación de las condiciones de vida de las poblaciones concernidas, particularmente de aquellas poblaciones en situación de pobreza extrema de las áreas rurales dado el limitado su limitado acceso a dichas intervenciones. Ello convierte al Estado en un mal administrador de sus intervenciones sociales.

En este marco contradictorio, la PCM a través de la Unidad Ejecutora de “Juntos”, instancia nacional asociada a la implementación del Proyecto representa la parte interesada clave, ya que su éxito le permitiría superar la carencia de procedimientos, metodología y capacidades adecuadas para cumplir este cometido demandado por la sociedad en su conjunto.

Beneficiarios previstos

La selección de familias se realizó en función de de criterios técnicos, que se sustentaban en los Índices de Desarrollo Humano (IDH) y los Mapas de Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES). Sin embargo, la tarea de selección de las familias beneficiarias resultaba una tarea sumamente compleja, considerando la ausencia de registros individualizados (por hogar) respecto a sus niveles de pobreza¹³ y la extrema dispersión de las familias a ser beneficiadas

La unidad ejecutora de “Juntos”, con la asistencia del Proyecto, estableció un convenio con el INEI para la ejecución de un censo distrital de evaluación socioeconómica de la población¹⁴. Los datos censales fueron analizados utilizando procedimientos algorítmicos, lo que permitió la discriminación o listado de los hogares potencialmente beneficiarios. Por último, se sometió dichos listados a asambleas comunales locales para su ratificación a través del reconocimiento comunal.

Esta metodología técnico / participativa otorgó transparencia y credibilidad a la intervención, y contribuyó de manera sustantiva a su “buen inicio”. La opinión pública local y nacional reconoció el esfuerzo realizado, minimizándose naturales suspicacias frente a las eventuales intencionalidades subyacentes de la intervención.

Los hogares beneficiarios que potencial y efectivamente participan en “Juntos” pueden ser agrupados en cuatro categorías:

- Hogares validados, que incluye aquellas familias que potencialmente cumplen con las condiciones necesarias para su incorporación, pero que por diversas circunstancias operativas (ausencia de documento de identidad de la madre, por ejemplo) aun no han sido incorporados.
- Hogares afiliados, las familias que ya cuentan con su derecho expedido, pero que aun no vienen recibiendo el subsidio.
- Hogares beneficiarios, las familias que están recibiendo mensualmente el subsidio otorgado.
- Hogares suspendidos, las familias que han sido excluidas del beneficio por no haber podido acreditar estar cumpliendo con las condicionalidades. Este grupo apenas representa el 5 % de los beneficiarios.

¹³ Las herramientas antes señaladas establecían focalizaciones a nivel distrital, ayudando a determinar espacios distritales prioritarios, no permitían identificar la situación particular de la población comprendida.

¹⁴ En la elaboración de los cuestionarios participaron técnicos del MEF y el equipo promotor del Programa.

II. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Durante los casi tres años de vigencia del Proyecto es posible distinguir dos momentos, establecidos en función de la significación e importancia que el Proyecto ha tenido en el proceso de ejecución de “Juntos”.

El primero, abarca el lapso comprendido desde su suscripción en octubre del 2005 hasta fines del año del año 2006, coincide con las fases Juntos I (experiencia piloto) y Juntos II, durante este lapso se sientan las bases conceptuales y operativas de la intervención, se despliegan las acciones iniciales en el campo y se inicia la consolidación de la propuesta. El segundo se prolonga hasta la actualidad y corresponde con las fases Juntos III y Juntos IV; durante este periodo la propuesta “Juntos” amplia significativamente su cobertura, tanto en términos del número de beneficiarios y como de ámbitos geográficos atendidos y se consolida definitivamente cuando la PCM decide convertirla en el pivó sobre el cual descansa la implementación de la nueva Estrategia Crecer, que persigue la articulación de todos los programas sociales que promueve el Estado en las zonas de mayor pobreza del país.

Esta última también recibe asistencia técnica del PNUD en el marco del Programa PER/02/035: *Modernización y descentralización de la gestión del estado*, lo cual da cuenta de un proceso mediante el cual el PNUD busca la vinculación de sus proyectos en la perspectiva de su mejoramiento progresivo.

En términos financieros, el siguiente cuadro presenta la disponibilidad financiera del Proyecto (transferencias realizadas por la PCM y el aporte del PNUD al Proyecto y la ejecución de las mismas):

Recursos disponibles del Proyecto 2005 - 2008
(Miles US\$)

| Momento | Año | Disponibilidad | | Ejecución | |
|---------|------|----------------|------|-----------|------|
| | | PCM | PNUD | PCM | PNUD |
| Primer | 2005 | 281 | 0 | 168 | 0 |
| | 2006 | 20,759 | 362 | 19,896 | 0 |
| Segundo | 2007 | 1,392 | 0 | 1,294 | 2 |
| | 2008 | 3,652 | 0 | 273 | 18 |
| Total | | 26,085 | 362 | 21,631 | 20 |

Fuente: Registros del Proyecto, PNUD.

Nota: la información para el 2008, sólo comprende el primer semestre.

Como se observa durante el primer momento la actividad financiera del Proyecto fue particularmente intensa. Durante este periodo no sólo puso en marcha una estructura de gestión responsable del diseño e implementación de “Juntos”, sino que realizó directamente las transferencias a los beneficiarios. “Juntos” fue creado como una Unidad Ejecutora independiente de la PCM y como tal, pudo establecer su propia organización para el planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones. Sin embargo, el proceso formal que implica establecer una Unidad Ejecutora resulta

sumamente complejo y engorroso, al estar sujeto al marco de los procedimientos y controles establecidos por los sistemas administrativos.

Dicha tarea fue promovida y facilitada por la presencia del Proyecto, el mismo que gracias a la figura de la “administración de recursos” se encuentra exceptuada de normatividad nacional. El equipo de base de “Juntos” fue reclutado utilizando los recursos financieros que le fueron transferidos. El Proyecto hizo factible que en el lapso record de cuatro meses, se formularse el diseño conceptual de la propuesta, los mecanismos operativos para su ejecución, los procedimientos técnicos y acciones de levantamiento de la información para la focalización, selección e incorporación de los beneficiarios. Adicionalmente esta cooperación hizo posible establecer las instancias nacionales de dirección, supervisión, transparencia y coordinación y la conformación de una estructura operativa básica en los niveles regionales y locales. Las transferencias a los primeros beneficiarios se inician el mes de setiembre del año 2005.

Durante el segundo momento el personal de “Juntos” ha sido progresivamente incorporado como personal regular de la Unidad Ejecutora, asumiendo las funciones que fueron desarrolladas inicialmente por el Proyecto; en otras palabras, se ha producido un proceso de transferencia y apropiación de capacidades en dicha unidad operativa. En la actualidad el número de consultores remunerados por el Proyecto es relativamente reducido; este personal colabora con trabajos puntuales en la sede central y en forma más regular en las nuevas áreas geográficas de intervención.

Adicionalmente, el Proyecto desempeñó un importante rol en la compleja tarea de entregar los subsidios a los beneficiarios durante los primeros meses de la implementación, previo el proceso de identificación y afiliación. Estos procesos clave para cualquier iniciativa que recién se inicia, fueron desarrollados conducidos con la mayor transparencia posible, lo que permitió no sólo ganar la confianza entre los beneficiarios, sino también entre la opinión pública nacional. El Proyecto permitió que estas operaciones de “Juntos fueran consideradas como acciones guiadas exclusivamente por criterios técnicos objetivos, al margen de intereses particulares y eventuales manipulaciones políticas.

Conforme se desarrolla la Unidad Ejecutora, durante el segundo momento, fue posible que ésta estableciese un Convenio con el Banco de la Nación (y también contratos directos con empresas especializadas) para efectuar las entregas mensuales a los beneficiarios. Salvo casos relativamente aislados, han podido conservar el reconocimiento alcanzado durante el primer momento, gracias a la continuidad de los procedimientos establecidos anteriormente con el apoyo del Proyecto. De igual forma, se mantienen los acuerdos establecidos con el INEI para el proceso de identificación de los nuevos beneficiarios; esta tarea continúa presentando las limitaciones que se observaron desde el inicio, existiendo un significativo número de reclamos al respecto por parte de la población, el problema se presenta principalmente al momento de la validación comunal, y conciernen no tanto a las familias seleccionadas a partir de los criterios técnicos establecidos, sino a aquellas que no fueron seleccionadas que consideran tener iguales derechos.

En efecto, la Unidad Ejecutora ha ido ganando autonomía y control de las actividades que conlleva la ejecución; ello representa en la práctica que se ha existido un proceso de apropiación de los lineamientos establecidos. Resulta evidente que esta situación presente, bajo todo punto de vista, positiva y necesaria pues expresa un rápido proceso de aprendizaje institucional, ha sido posible gracias a la acción facilitadora que cumplió el Proyecto durante el proceso implementación y consolidación de de la propuesta.

Frente a esta situación que traduce un buen nivel de cumplimiento de los objetivos inmediatos del Proyecto, es posible demandarse ¿en que medida hubiera sido necesario realizar una lectura crítica de los objetivos iniciales en aras de una eventual adecuación a las nuevas condiciones establecidas? A fines del 2006, “Juntos” era una actividad consolidada, pero su implementación aun presentaba un buen número de cuellos de botella, como se verá posteriormente; el Proyecto hubiera podido concentrar sus esfuerzos en encontrar soluciones a los mismos. Más aun cuando el PNUD realiza un aporte de un millón de nuevos al mismo, que pudo prioritariamente ser programado coordinadamente con la PCM en la búsqueda de soluciones para una intervención que la práctica recién se iniciaba. Como puede observarse en el cuadro de disponibilidad, estos recursos sobre los cuales el PNUD podría haber tenido mayor capacidad de negociación, presentan muy bajo nivel de ejecución y aquellos utilizados fueron empleados para sufragar actividades semejantes a aquellas financiadas con las transferencias de la PCCM.

Pese a lo señalado anteriormente, se puede señalar que el Proyecto ha contribuido a materializar objetivos de desarrollo, iniciando una acción proactiva del Estado para romper el círculo vicioso de la exclusión y la inequidad. El Proyecto al cumplir exitosamente sus objetivos inmediatos, ha impulsado un proceso sostenido de inversión social del Estado a través de la Unidad ejecutora, orientado al mejoramiento el capital humano. En otros términos ha significado una contribución al logro nacional de los ODM.

Estado del Proyecto y grado de logro de objetivos;

La contribución del Proyecto en la fase inicial y por tanto crítica de “Juntos”, permitió sentar las bases para el auge posterior de la intervención. A mediados del 2006 la cobertura de familias beneficiadas se había prácticamente triplicado con relación a 2005, bordeando las 60,000 familias beneficiadas en 110 distritos.

Al mismo tiempo, el Proyecto permitió identificar las dificultades lógicas inherentes a la puesta en marcha de una tarea de gran envergadura. Entre otros, la inexperiencia retardó la tarea de identificación y afiliación de beneficiarios; los mecanismos de pago a los participantes fueron relativamente artesanales y costosos, los sistemas de reporte de cumplimiento de las condicionalidades por parte de las familias eran deficientes y permitían imposturas inconvenientes, etc.¹⁵ Esta identificación de limitaciones posibilitó a la Dirección Ejecutiva y el equipo responsable la puesta en marcha de los correctivos con la asistencia técnica del Proyecto.

¹⁵ Al respecto ver documento *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*, pp. 37 y ss. PNUD- Lima, 2006.

Así Juntos, con la asistencia técnica del Proyecto, ha mantenido su estrategia, procesos y actividades hasta el día de hoy, lo que ha permitido su consolidación, y lo que es más importante, un incremento significativo en la cobertura de familias atendidas en diferentes ámbitos de pobreza crítica de 14 departamentos del país, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

“Juntos”: Cobertura proyectada y efectiva 2005-2008

| Año | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| No. Hogares Meta | 103,074 | 200,000 | 400,000 | 500,000 |
| No. Hogares atendidos | 22,550 | 162,101 | 353,067 | |
| Cobertura efectiva (%) | 22 | 81 | 88 | |

Fuente: “Juntos”: Planes operativos anuales 2005-2008

La evolución anual de la cobertura del Programa durante el periodo 2005 / 2007 se presenta en los Anexo N° 2; esta información, suministrada por el equipo de seguimiento de “Juntos”, da cuenta la progresión continua que ha tenido la iniciativa durante los tres años de su ejecución

En lo referente al ámbito geográfico de intervención, el Proyecto apoyó las acciones iniciales que se realizaron en sólo cuatro departamentos (Huanuco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac). A fines de 2007, “Juntos” operaba en 638 distritos pobres de 14 departamentos del país; el Proyecto ha continuado facilitando este proceso de expansión continua de la intervención. En el Anexo N° 3 se presenta la cobertura geográfica alcanzada por “Juntos” en el año 2007.

Un aspecto que no puede ser obviado es la voluntad de dirigir las acciones exclusivamente a los ámbitos nacionales que presentan los más bajos niveles de desarrollo humano del país. El 85 % de los distritos beneficiarios pertenecen al quintil I de pobreza; el 15 % restante a distritos que se encuentran en el quintil II. “Juntos” no opera en ningún distrito perteneciente a los quintiles medio o superior, a diferencia a lo acontecido con otras intervenciones sociales del Estado, que no han podido alcanzar una focalización tan claramente circunscrita a las poblaciones más excluidas del crecimiento económico.

“Juntos” tiene proyectado continuar el incremento de su cobertura, habiéndose trazado una meta de medio millón de familias beneficiadas en su Plan Operativo 2008¹⁶, continuando su accionar en los departamentos en los que ya viene trabajando, incorporando 13 nuevos distritos. Alcanzar la meta para el presente año resulta realista, si se considera que ya existen más de 410,000 hogares identificados, quedando pendientes sólo los procedimientos necesarios para su afiliación.

¹⁶ (*) En un reciente mensaje a la Nación, el Presidente de la República ha señalado que esta meta será incrementada en 100,000 beneficiarios adicionales, y una cobertura geográfica de 811 distritos.

Conviene analizar la significación de las cifras presentadas desde el punto de vista de la implantación de “Juntos” entre la población marginada. A grosso modo se estima que en el Perú existen aproximadamente un millón de hogares en situación de extrema pobreza. Bajo este supuesto, el año 2007 “Juntos” habría llegado a aproximadamente un tercio de dichos hogares transfiriendo subsidios directos condicionados. Más aun, de alcanzarse la meta proyectada para el 2008, la mitad de la población en pobreza extrema estaría siendo atendida por el Programa. Semejante cobertura no ha sido alcanzada por ninguna otra intervención precedente en el país anteriormente.

Como se ha señalado, las dimensiones que ha alcanzado la intervención en la actualidad serían inimaginables de no haber existido el Proyecto; no sólo porque colaboró con la determinación de su derrotero, sino que su participación actual facilita la expansión de la intervención. Esta participación no restringe exclusivamente a los servicios que ofrece en aquellas áreas en las que la Unidad Ejecutora todavía no ha logrado consolidar suficientemente sus procesos internos, sino particularmente por el respaldo institucional que ofrece el PNUD en aras de la transparencia e intencionalidad de la intervención.

A diferencia de otras intervenciones gubernamentales que se encuentran permanentemente sujetas a críticas de los medios académicos, políticos y los medios de comunicación, “Juntos” asociado al Proyecto constituye una intervención que cuenta con el reconocimiento y la ponderación en casi la generalidad de los casos. Incluso aquellos que argumentan el carácter “asistencialista” de la propuesta, no dejan de admitir que en las condiciones actuales constituye un mecanismo importante de la función de protección social que debe cumplir el Estado para con los sectores más desprotegidos de la población.

Si se analiza la intervención desde el punto de vista del beneficio monetario recibido por los beneficiarios, “Juntos” también se estarían consiguiendo avances positivos. Los ingresos totales de una familia en extrema pobreza del ámbito rural no superan los US \$ 2,000 anuales, (aproximadamente 1 dólar per cápita)¹⁷, Gracias subsidio otorgado por “Juntos” equivalente a US\$ 400 anuales, se estaría incrementando dichos ingresos en un 20 %. No resulta muy difícil inferir la importante significación que este apoyo debe estar tenido en consumo o gasto familiar de los hogares beneficiados.

En mayo 2008 el INEI presentó su Informe respecto al estado de la pobreza en el Perú para el año 2007, elaborado a partir de la información suministrada por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), que incluyó expresamente a las poblaciones que vienen recibiendo los beneficios del Programa “Juntos”. El estudio señala una disminución del 5.2% de la pobreza en las áreas rurales respecto a los niveles identificados el año 2006. Es importante señalar que dicho estudio fue realizado en el marco de un acuerdo interinstitucional con el Banco Mundial y el Instituto de Investigación para el Desarrollo de Francia. Luego de una natural situación de desconcierto y desconfianza en los medios académicos e intelectuales especializados en temas de pobreza, los resultados han sido reconocidos como objetivos por dichos medios.

¹⁷ Programa Mundial de Alimentos, Memoria 2006.

Sin embargo, el método empleado fue el de “línea de pobreza” que mide si el ingreso (gasto) de los hogares puede satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Es muy probable que si se hubiera usado el método de “necesidades básicas insatisfechas”, que evalúa la pobreza en función del acceso de la población a determinados servicios básicos, como por ejemplo disposición de agua segura y medios de excretas¹⁸, la situación seguramente se presentaría menos favorable.

En efecto, pese a los indiscutibles logros alcanzados en el incremento del ingreso (gasto) de las familias beneficiarias, no resulta posible pronunciarse respecto al impacto que dicho incremento estaría teniendo entre sus beneficiarios últimos: los niños y adolescentes menores de 14 años. Conceptualmente “Juntos” representa una inversión en capital humano a mediano plazo, siguiendo el concepto que la acción constituye un requisito indispensable para la ruptura del círculo inter generacional de la pobreza. Al elevarse progresivamente los niveles nutrición, salud y educación de las nuevas generaciones, se incrementará en el largo plazo su productividad y competitividad.

Superar estas limitaciones propias de la exclusión supone inversiones de mayor envergadura, y lo que es aun más importante profundizar y perfeccionar las políticas, estrategias y programas dirigidos a los grupos vulnerables.

En esta línea de reflexión es importante señalar que el actual Gobierno ha puesto en ejecución la *Estrategia Crecer*, también asociada al PCD Perú-PNUD, en el marco de su Programa PER/02/035 del cual forma parte el Proyecto evaluado. Esta nueva estrategia apunta a racionalizar y articular todos los servicios y programas sociales de los sectores públicos y privados en los ámbitos más pobres del país en consonancia con lo establecido por el PNSP. “Crece” aspira alcanzar la meta de reducir la desnutrición crónica¹⁹ en niños menores de tres años en 9 puntos porcentuales al 2011. “Juntos” ha asumido la condición de columna vertebral de dicha estrategia para atacar el núcleo duro de la pobreza, teniéndose proyectado extender la atención futura a los 880 distritos priorizados por “Crece” al año 2011²⁰.

Otra vez se observa la concatenación entre productos, resultados e impactos que debe existir entre las intervenciones esperadas de los Programas/Proyectos del PNUD. En realidad, las intervenciones dirigidas a modificar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones marginadas suponen procesos larga duración, pero orientados por una dirección básica, que en este caso está dada por el logro nacional de los ODM. El Proyecto no constituye más que un eslabón en esta cadena, cumpliendo la función de desencadenar nuevas intervenciones que refuercen los objetivos estratégicos trazados.

En la actualidad el Proyecto continúa apoyando la implementación de “Juntos”, habiendo sido extendida su vigencia hasta el año 2009. Aunque habiéndose conseguido la voluntad

¹⁸ En la mayoría de las regiones atendidas por “Juntos”, la cobertura a estos servicios no supera el 30% de los hogares.

¹⁹ Talla para la edad evaluada en función de un patrón de referencia de crecimiento reconocido.

²⁰ La asistencia técnica del PNUD, también se realiza a través del apoyo que se ofrece a la Secretaría Técnica de La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS) de la PCM, en el marco del mismo Programa del cual forma parte el proyecto.

política gubernamental, la apropiación de la iniciativa por la Unidad Ejecutora y los diferentes órganos del gobierno²¹, la sociedad civil y la colectividad en general, su intervención durante el segundo momento de “Juntos” es relativamente menos intensa que en la primera fase crítica de su lanzamiento y puesta en operación.

El Proyecto mantiene su participación principalmente a través de operaciones de apoyo logístico concernientes las siguientes intervenciones desarrolladas por “Juntos”²²:

- Identificación, selección e incorporación de nuevos hogares pobres objetivo.
- Realizando el pago de los honorarios profesionales de algunos de los profesionales de la Sede Central y de los coordinadores regionales.
- Fortaleciendo las relaciones con los actores de la sociedad interesados en la lucha contra la pobreza (mesa de concertación y lucha contra la pobreza, empresa privada, autoridades locales, regionales y población)
- Realizando apoyo logístico para ciertas actividades específicas de “Juntos” (compra de equipos, servicios y suministros).

No se ha constatado, sin embargo que durante el segundo momento el Proyecto haya realizado directamente actividades específicas de monitoreo y supervisión de tipo técnico a las actividades de la intervención gubernamental. El seguimiento se centra particularmente en acciones de tipo administrativo y contable.

Factores que afectan al logro de objetivos;

El Proyecto acompañó la fase “Juntos I”, la misma que fue concebida como una experiencia piloto. Pese a ello, y por consideraciones políticas que respondían a la necesidad de mostrar una extensa experiencia en un periodo electoral, el “piloto” recibió la directiva de alcanzar una cobertura meta de 100,000 hogares rurales pobres en 110 distritos de los cuatro departamentos más pobres del país.

Las condiciones propias de dichos ámbitos están directamente correlacionadas a la ausencia de facilidades logísticas elementales incluso en los mayores centros poblados, ello aunado a las dificultades de acceso (inexistencia de infraestructura vial) a los ámbitos de ejecución, entorpecieron la realización de importantes procesos previos previsto en el diseño: selección y afiliación de beneficiarios altamente disperso espacialmente, la constitución instancias de coordinación local debidamente vinculadas a las sedes regionales y nacional, la estructuración dispositivos operativos confiables para la entrega de las subvenciones, sistemas de acompañamiento y control, etc. procesos que debían completarse para garantizar una implementación ordenada y transparente. Debe tenerse en consideración que la experiencia para una operación de tal magnitud era nula en ese momento. Pese a los esfuerzos del Proyecto, que superaron largamente las funciones propias de asistencia técnica, a fines de diciembre del 2005, se concluye la

²¹ Particularmente del Ministerio de Economía que procura regularmente los importantes recursos financieros que demanda su ejecución.

²² Informe de evaluación de logros 2007 asociado a los recursos y apoyos del PNUD. Juntos, 2008 y Project Budget Balance 2008 del Proyecto, PNUD Lima, Documento de circulación interna.

experiencia piloto “Juntos” apenas alcanzó una cobertura de sólo el 20% de la meta trazada.

Estos factores que afectaron la marcha del Proyecto, sin embargo permitieron un rápido proceso de aprendizaje institucional. En realidad permitieron sentar las bases, la experiencia necesaria que permitirían el rápido desarrollo que conoció “Juntos” en los meses subsiguientes. A mediados del año siguiente, durante ejecución de la Fase “Juntos II”, la cobertura alcanzada ya había superado el 60 % de la meta establecida, concluyendo el año con una cobertura superior a los 160,000 hogares beneficiarios. Es necesario señalar que el Proyecto, apoyo decididamente un proceso de aprendizaje institucional en el área de desarrollo de recursos humanos, orientado a la ejecución de intervenciones destinadas a las poblaciones más pobre, que por su condición de exclusión se convierten en las más difíciles de atender.

Superada esta fase de aprendizaje, en la que se aprendió algo nuevo en muy poco tiempo, como se ha reseñado anteriormente el proceso acompañado por el Proyecto conoció una rápida expansión. Sin embargo, pese a los indiscutibles logros alcanzados en por la cobertura de la intervención y el incremento del ingreso (gasto) de las familias beneficiarias, no resulta posible pronunciarse respecto al impacto que la intervención está alcanzando entre sus beneficiarios últimos: los niños y adolescentes menores de 14 años.

Conceptualmente “Juntos” representa una inversión en capital humano a mediano plazo, siguiendo el concepto que la acción constituye un requisito indispensable para la ruptura del círculo inter generacional de la pobreza. Al elevarse progresivamente los niveles nutrición, salud y educación de las nuevas generaciones, se incrementará en el largo plazo su productividad y competitividad.

Sin embargo, esta hipótesis tiene necesariamente que ser debidamente demostrada con información confiable que se exprese en variables e indicadores precisos, referidos a las condiciones de nutrición, salud, educación, etc. en la que se encontraban los beneficiarios últimos cuando se iniciaron las subvenciones.

Estuvo prevista la determinación de una línea de base del Programa. Sin embargo esta actividad no ha sido realizada a la fecha, pese a que el Proyecto dispuso en un momento determinado la asignación de los recursos financieros para la contratación del servicio. En consecuencia, no será posible realizar un seguimiento regular de los niños de las familias beneficiadas, ni monitorear sus avances respecto a la situación en la que se encontraban al momento de su incorporación, ni eventualmente pronunciarse con suficiente sustento respecto al desligamiento (“graduación”) de la familia beneficiada.

Factores no bien precisados han postergando la ejecución de este estudio; éstos se asociarían a un relativo temor respecto a las implicancias que podría ocasionar la disposición del instrumento, ante una eventual demostración de una eventual ineficacia de la intervención respecto al problema. Resulta claro que esta carencia dificultará seriamente evaluar el real impacto de “Juntos” y constituye probablemente una de sus mayores debilidades.

El Programa Operativo Anual de “Juntos” (POA 2008) informa que el año 2007 se realizaron tres estudios de certificación de cumplimiento de condicionalidades. Los resultados señalarían el 95% de los hogares cumplieron con sus compromisos en salud, el 99% en nutrición y el 97% en educación. Estas cifras parecen sobreestimadas, ya que muestran estándares muy positivos para una intervención de carácter social; pero aun en el hipotético caso que fueran reales, no responden a la pregunta de fondo: ¿el cumplimiento de la condicionalidad está mejorando el capital humano?

El Plan Operativo 2008 de “Juntos”²³ presenta los resultados del FODA institucional, donde se presenta sus principales debilidades: Estas serían:

- los sistemas de seguimiento del Programa presentan limitaciones; en efecto,
- la mayor parte de los equipos se encuentra abocado a implementar la intervención a nivel de campo;
- está pendiente la tarea de fortalecer los sistemas informáticos para el recojo y transmisión de la información en las zonas de intervención;
- ausencia de prácticas dirigidas a su “público interno” o institucionalidad: capacitaciones, espacios de reflexión, entre otros mecanismos dirigidos a mejorar las capacidades técnicas de los operadores,
- dificultades para consolidar estilos de trabajo compartidos, orientados a mejorar la eficiencia de las operaciones.

De otra parte, “Juntos” asigna recursos adicionales para el financiamiento de servicios públicos bajo el compromiso que ellos mejoren cualitativa y cuantitativamente su oferta en aquellos ámbitos en los que opera. Pese a los mecanismos de comunicación, coordinación y cooperación entre el “Juntos” y los sectores sociales involucrados, estos tendrían un carácter formal. Persiste la práctica de cumplimiento de los objetivos sectoriales establecidos en los pliegos presupuestales respectivos. Así no se ha alcanzado aun una efectiva correspondencia entre los ámbitos atendidos por “Juntos”, y la asignación las transferencias de recursos financieros a los sectores. Los recursos que “Juntos” invierte para complementar sus transferencias directas, no coinciden necesariamente con el uso efectivo que los responsables sectoriales realizan; en muchos casos su distribución responde más a las prioridades sectoriales. Está pendiente la necesidad de establecer mecanismos precisos que obliguen a los sectores respecto a sus responsabilidades frente a los beneficiarios de “Juntos”.

No se ha conseguido establecer vínculos sólidos con los niveles regionales y locales de gobierno. “Juntos” sigue el esquema de la clásica intervención vertical; ello no resulta consistente con los procesos de descentralización que conoce el país. No se logrado definir una estrategia orientada a establecer sinergias y complementariedades entre la propuesta del gobierno central y las posibilidades y potencialidades que ofrecen las capacidades existentes en las administraciones regionales y municipales.

²³ “Juntos”: http://www.juntos.gob.pe/pdf/transparencia/plan_operativo_2008

Frente a este conjunto de limitaciones, que presenta la implementación de “Juntos” bastante conocidas por lo demás, resulta necesario preguntarse que ha venido realizando el Proyecto para contribuir a su superación. Una respuesta posible radica en que los fines de uso de las transferencias se circunscriben a las orientaciones que imparte el Director Nacional del Proyecto, ya que la intervención se realiza bajo la modalidad de ejecución nacional. Sin embargo, esta respuesta no parecería satisfactoria por tratarse de una acción de “asistencia técnica” que no puede restringirse a la función de administración de fondos.

El PNUD, en setiembre del 2006, realizó una contribución al Programa “Juntos” por un monto de un millón de soles proveniente de sus recursos regulares. Al primer trimestre del año 2008, la mayor parte de dichos recursos se encontraban aun en las cuentas del PNUD. Si se consideran las debilidades de “Juntos” señaladas previamente, que como se ha señalado son bien conocidas por la Unidad Ejecutora, no hubiera sido conveniente coordinar un plan de operaciones preciso para el uso de esos recursos en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados.

Las reuniones que tienen los socios del Proyecto, están más bien destinadas a resolver problemas políticos de carácter general. Durante el estudio no se obtuvo información que diera cuenta de reuniones regulares de carácter técnico entre los funcionarios del PNUD y de la Unidad Ejecutora, para evaluar las dificultades de la ejecución y la búsqueda de estrategias y mecanismos para superarlas.

Contribuciones del PNUD al logro de objetivos y actividades del Proyecto;

En términos generales el trabajo de evaluación realizado establece la iniciativa “Juntos” se origina a partir de una manifiesta decisión a las autoridades gubernamentales. No obstante, la participación del PNUD a través del Proyecto fue de suma importancia durante los años 2005 – 2006, que coinciden con la creación y consolidación de la intervención.

La coyuntura en la que se decide la implementación del Programa “Juntos” no era la más propicia. El país se encontraba en los inicios de un nuevo proceso electoral, lo que podía presentarla ante la opinión pública, e incluso la cooperación internacional, como una iniciativa dirigida a la búsqueda de réditos electorales del impopular partido de gobierno. En este contexto, el PNUD decide recoger la iniciativa, convirtiéndose prácticamente en el único aliado del gobierno saliente del Presidente Toledo para el lanzamiento y consolidación inicial de la propuesta.

La presencia y credibilidad del PNUD, y la vigencia del Proyecto, mitigó esta eventualidad. En despecho de ciertas críticas fue posible presentar a “Juntos” como una intervención bien intencionada con el objetivo de favorecer a los sectores marginales, y particularmente atestiguar que su implementación inicial sería realizada en forma transparente y técnica. Esta circunstancia posibilitó contar finalmente el concurso y apoyo de la mayor parte de los actores sociales y políticos; así fue posible que

representantes de dichos agentes se incorporaran en las instancias de dirección, supervisión y fiscalización del Programa.

El rápido desarrollo de la iniciativa y la acogida que tuvo entre los primeros beneficiarios, y en general en la opinión pública donde había calado el concepto que la promoción de la inclusión social representa uno de los requisitos fundamentales en el objetivo de impulsar el desarrollo nacional, permitió establecer bases sólidas para su continuidad futura.

“Juntos” debió afrontar un nuevo escollo con la instalación de las nuevas autoridades políticas a finales de julio del año 2006. Es conocida la poca acogida que las nuevas autoridades confieren a las iniciativas de sus predecesores, lo que en ciertos casos conlleva su reorientación conceptual y operativa, una rápida rotación del personal responsable y en casos extremos su interrupción y reemplazo por nuevas propuestas.

En este punto, es importante resaltar la intervención del PNUD y la vigencia del Proyecto, que frente a estas eventualidades desplegó una rápida acción de análisis de los avances realizados por “Juntos” con la participación de expertos internacionales. Esta acción resultó fundamental para la presentación de la estrategia al nuevo gobierno, enfatizando particularmente su contribución al logro de los compromisos asumidos por el Estado Peruano en relación a los ODM²⁴.

El estudio realizado orientado a promocionar los primeros resultados alcanzados por el incipiente Programa “Juntos”²⁵. Los precosos logros alcanzados a junio del 2006 y las prometedoras posibilidades de la intervención fueron señalados en el informe de dicho trabajo, siendo ampliamente difundidos entre las organizaciones de la sociedad civil, medios académicos e intelectuales, pero sobre todo entre las nuevas autoridades gubernamentales.

Ello permitió que las dichas autoridades incorporarán dentro de sus políticas y planes de gobierno la propuesta “Juntos” como uno de los pilares de su política social hacia los sectores más desprotegidos y marginales. Un indicador del interés de las autoridades fue mantener el incremento de la meta la cobertura de familias afiliadas al Programa y la ampliación geográfica, propuesta realizada por la dirección del Programa durante la gestión anterior en el Plan Operativo 2006.

Sin embargo, la adopción del Programa “Juntos” como parte de la política social y económica del nuevo gobierno, se tradujo en otras decisiones políticas importantes que coadyuvaron a mantener el proceso de consolidación del Programa y los resultados. Entre éstas las más significativas fueron la ratificación de los miembros del Directorio y los órganos de supervisión y fiscalización, y la reconducción de los contratos de la mayor parte del equipo de gestión de la sede central y de las unidades operativas regionales y locales. Circunstancia hasta cierto punto inusual en los procesos de transferencia de las responsabilidades entre gobiernos, este proceder fue decisivo al poder mantenerse la

²⁴ Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos”, UNDP-Perú, Octubre 2006.

²⁵ *Apreciación Sustantiva de del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres “Juntos”*. PNUD, Lima Agosto 2006

memoria y las prácticas institucionales. El funcionamiento de “Juntos” no fue perturbado facilitándose de esta forma su desarrollo regular²⁶.

Estas concordancias exitosas entre la voluntad política gubernamental y PNUD constituyeron pasos positivos en la tarea de establecer una efectiva continuidad de los procesos que permitan vincular efectivamente el corto y largo plazo. La continuidad constituye la condición indispensable el logro de objetivos, más cuando éstos apuntan a emprendimientos sustantivos que involucran transformaciones profundas de la sociedad.

Adicionalmente el PNUD, con su permanente insistencia sobre el abordaje de la inclusión y erradicación de la pobreza en el país, ha contribuido a generar en buena parte de la colectividad nacional las condiciones subjetivas de responsabilidad y compromiso frente a la reducción de las brechas sociales existentes. Esta labor, asociada a su credibilidad institucional, a su condición de garante y facilitador neutral y su estilo de trabajo orientado a la promoción de espacios de discusión y consenso respecto a problemas sustantivos, le ha permitido constituirse en una institución confiable entre los actores públicos y privados.

Una propílica labor de abogacía contribuyó al logro de la voluntad política por continuar y profundizar el Programa “Juntos”. El nuevo gobierno decidió mantener y fortalecer la estrategia implementada por su antecesor, garantizando el otorgamiento de los recursos financieros ya asignados para solventar el fuerte desembolso que implica subsidiar directamente a los 200,000 hogares que habían sido establecidos como población objetivo meta del Programa para el 2006.

Estrategia de “Partenariado” del PNUD

En primer lugar, fue posible poner en marcha una amplia red de actores comprometidos con la iniciativa. Estos actores involucraban tanto el Consejo Directivo, como en el Comité de Supervisión y Transparencia del Programa; ellos procedían tanto del ámbito gubernamental (PCM -Unidad Ejecutora-, el MEF, sectores sociales concernidos y gobiernos regionales), como del sector privado (organizaciones gremiales laborales y empresariales, Iglesia Católica, organizaciones de la sociedad civil, etc.). En otros términos se pudo concretar una extensa, diversa y consistente red en la perspectiva de una alianza estratégica que mantuviese el proceso iniciado, augurando su futura continuidad y consolidación.

- Pese a la existencia de una voluntad política gubernamental por llevar adelante un intervención consistente dirigida a encarar las causas subyacentes de la exclusión y la inequidad de las poblaciones rurales más pobres, la presencia del Proyecto tuvo una significación de primer importancia para la puesta en marcha y desarrollo posterior del Programa “Juntos”, al permitirle superar las contingencias

²⁶ Es recién en marzo 2008, que se produce el cambio del presidente del Directorio de “Juntos”, ante la renuncia de su antecesor. Este recambio, sin embargo, podría obedecer a la necesidad de articular aun más el Programa con la estrategia “Crecer”, ya que en ambas iniciativas son conducidas por la misma persona actualmente.

y peligros propios de toda nueva iniciativa que necesariamente involucraría importantes desembolsos del erario nacional.

- Se puede afirmar que el posicionamiento estratégico del PNUD, representó el factor determinante para la persistencia de la institucionalidad implementada. Sin embargo, los éxitos de la iniciativa han posibilitado que sea asumida, profundizada e incluso perfeccionada por las instancias regulares del estado. Este parecía ser el caso del Programa “Juntos”, que superada la fase crítica de implementación, ha adquirido su propia fisonomía y una dinámica que permite presagiar su continuidad futura.
- Este apoyo institucional del PNUD, a través de su Proyecto, resulta aun más relevante si se considera la crítica coyuntura política que el Programa conoció en sus orígenes, que estuvo signada por el grave deterioro político y credibilidad del anterior gobierno, por los inicios de la carrera electoral para su reemplazo y el posterior cambio de las autoridades gubernamentales.
- Se ha podido articular el Proyecto con otras iniciativas que actualmente está desarrollado el gobierno nacional en la perspectiva del cumplimiento de las ODM. Apoyo a la Secretaria Técnica del CIAS, responsable de coordinar la Estrategia Crecer. “Juntos” representa el eje que vértebra la política de erradicación de la pobreza del actual Gobierno y que ha recibido la denominación de Estrategia “Crecer”, que busca la articulación de los 22 programas sociales y productivos dirigidos a los 811 distritos más pobres del país. “Crecer” también se esta implementando con la asistencia técnica del PNUD.

III. RECOMENDACIONES

1. Sería conveniente que el Proyecto, revalúe sus objetivos inmediatos primigenios. No es lo mismo procurar asistencia técnica a una actividad que recién se inicia, que hacerlo cuando han transcurrido tres años de implementación. En efecto, la mayor parte de los requerimientos que demandó la consolidación de la intervención gubernamental han sido cubiertos en forma relativamente satisfactoria; sin embargo, como en todo proceso se han generado nuevos requerimientos e incluso situaciones que podrían ser calificadas como disfuncionales para el logro de los objetivos de desarrollo trazados.
2. La Unidad Ejecutora a la cual asiste el Proyecto presenta limitaciones importantes en su operación, entre otros sistemas de seguimiento, acompañamiento y control deficientes, equipos abocados casi exclusivamente a incrementar cobertura; sistemas inapropiados de recojo y transmisión de la información, ausencia de prácticas que eleven el rendimiento del personal (capacitaciones, espacios de reflexión), estilos de trabajo compartidos a fin de homogenizar las operaciones.

No se ha alcanzado una efectiva correspondencia entre los ámbitos atendidos por “Juntos”, y la asignación de las transferencias de recursos a los sectores prestadores de los servicios que complementan la intervención. Pese a la existencia de mecanismos de comunicación y coordinación, estas instancias son sólo formales y subsiste la práctica de priorizar el cumplimiento de objetivos sectoriales. Está pendiente la necesidad de establecer mecanismos precisos y coercitivos que obliguen a mejoras cualitativas y cuantitativas significativas en la oferta de los servicios en los ámbitos intervención, posibilitando un óptimo cumplimiento de las condicionalidades.

No se conseguido establecer vínculos sólidos con los niveles regionales y locales de gobierno. “Juntos” es una intervención vertical que no ha logrado establecer sinergias y complementariedades entre la propuesta del gobierno central y las posibilidades y potencialidades que ofrecen las capacidades existentes en las administraciones regionales y municipales, situación inconsistente con los procesos de descentralización y regionalización.

En esta línea sería conveniente intensificar las reuniones de carácter técnico entre los socios del Proyecto para evaluar las dificultades de la ejecución y la búsqueda de estrategias y mecanismos para superarlas. Así, el Proyecto podría ofrecer asistencia para superar, por ejemplo, las tres limitaciones antes señaladas. Para ello sería necesario, conveniente que el PNUD coordinase con la Unidad Ejecutora un plan de asistencia preciso, orientado a la búsqueda de soluciones a los problemas identificados. En esta línea podrían utilizarse los fondos de la donación que el PNUD realizó a “Juntos”, recursos de tesoro público u otras fuentes de financiamiento.

3. El Proyecto, utilizando su capacidad de negociación del PNUD, debería impulsar la realización de un estudio serio que permita establecer una “línea de base” respecto al

impacto o repercusiones del Programa “Juntos”. En la actualidad resulta imposible establecer si los indiscutibles logros alcanzados por la cobertura de la intervención y el incremento del ingreso de las familias beneficiarias, están correlacionados a beneficios efectivos en las condiciones de desarrollo de los niños y adolescentes menores de 14 años.

No puede olvidarse que conceptualmente “Juntos” representa una inversión en capital humano a mediano plazo, bajo la premisa que esta acción constituye un requisito indispensable para la ruptura del círculo inter generacional de la pobreza: mejores niveles nutrición, salud y educación, incrementan su productividad y competitividad. Ello parecería indiscutible. Sin embargo, la hipótesis, pero principalmente la metodología implementada para el mejoramiento de capital humano, tiene necesariamente que ser debidamente demostrada con información confiable que se exprese en variables e indicadores precisos, referidos a las condiciones de nutrición, salud, educación, etc. en la que se encontraban los beneficiarios últimos cuando se iniciaron las subvenciones.

No basta con señalar que Proyecto ha contribuido en forma eficaz al desarrollo de la intervención apoyada; más importante, resulta demostrar que la intervención asistida está siendo eficiente para resolver el problema que se pretende abordar y alcanzar los resultados de desarrollo trazados.

El tiempo transcurrido y desarrollo de “Juntos” hacen imposible desarrollar una línea de base clásica. Sin embargo, para sus proyecciones futuras es posible aplicar metodologías alternativas, por ejemplo grupos de control con niños de familias no incorporadas u otros. Superar esta carencia se vuelve aun más apremiante, ahora que se produce su incorporación como elemento pívot de la Estrategia “Creceer”.

4. El Proyecto construye un valioso elemento facilitador en la implementación del Programa “Juntos”, aporte que se refleja primordialmente al apoyo político derivado de la alianza entre el PNUD y la intervención “Juntos” y al soporte para la gestión financiera y logística. Esta situación se derivaría de la tendencia que existe en Organización por privilegiar las decisiones políticas de alto nivel y los procedimientos operativos, en desmedro del nivel intermedio de asistencia y orientación técnicas a las tareas mismas de la ejecución.

El Proyecto se desarrolla, avalado por los acuerdos generales que lo justifican, como un proceso de gestión financiera de los recursos administrados. En sentido estricto, el Proyecto carece de instrumentos de gestión por resultados, como serían planes operativos anuales y multianuales concertados, sistemas de monitoreo de resultados de actividades, ejercicios periódicos de evaluación conjunta de los procesos de implementación.

Desde un punto de vista técnico esta carencia posibilita márgenes demasiado flexibles, en los cuales elementos subjetivos o coyunturales pueden cobrar demasiada importancia en la toma de decisiones respecto a las actividades propias del Proyecto.

Sería conveniente evaluar la posibilidad de realizar una experiencia piloto de formulación de instrumentos de gestión en el Proyecto para el año 2009, independientes de los procedimientos estandarizados y globales del PNUD. Este ejercicio debería ser realizado conjuntamente con los técnicos de la Unidad Ejecutora, de manera que resulte un marco orientador compartido, que permita a los funcionarios especializados de la Organización (o consultores supervisados por ellos), un seguimiento técnico oportuno del Proyecto y procurar el asesoramiento necesario para resolver las eventuales dificultades que pudieran presentarse durante su implementación.

IV. LECCIONES APRENDIDAS

1. La estrategia política desplegada por la Oficina del PNUD de Lima con la finalidad de promover e impulsar el logro nacional de los ODM, caracterizada por establecer sucesivos acuerdos marco amplios vinculados entre sí, al mancomunar reiterativamente productos y resultados erige condiciones objetivas para impulsar procesos de desarrollo. El Proyecto evaluado es resultado de acciones previas, pero a su vez está coadyuvando a nuevos emprendimientos en la misma dirección, como la Estrategia “Crecer”.
2. La posición estratégica de la PCM como instancia clave del Poder Ejecutivo de coordinación de alto nivel entre los sectores sociales y económicos a través la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), la convierten en un aliado estratégico fundamental del PNUD. Dicha alianza garantiza la voluntad política indispensable para impulsar políticas, estrategias y recursos orientados hacia programas sociales prioritarios.,
3. Mediando una evaluación previa, el PNUD esta en condiciones de asumir el riesgo de apoyar de propuestas gubernamentales, en condiciones poco favorables. La coyuntura en la que se decide la implementación del Proyecto era claramente poco (impopularidad del régimen, proceso electoral en curso, etc.); en este contexto desfavorable, el PNUD decide recoger la iniciativa, convirtiéndose prácticamente en el único aliado del gobierno saliente para el lanzamiento de la propuesta. El éxito posterior de la iniciativa confirma la validez de la decisión.
4. Para mantener la continuidad de los procesos iniciados con sus proyectos resulta indispensable que el PNUD despliegue una acción proactiva en su defensa. El Programa “Juntos” y el Proyecto debieron superar el escollo que significó la instalación de nuevas autoridades políticas que pudo significar su reorientación conceptual y operativa; la Organización emprendió una acción de abogacía mostrando avances y posibilidades, que condujo a su adopción, priorización y ratificación de la dirección y equipos de gestión.
5. En proyectos estratégicos se hace necesario que desde su inicio el PNUD asegure las condiciones necesarias para poder demostrar el impacto de las intervenciones. Pese a los logros alcanzados por el Programa “Juntos” (cobertura e incremento del ingreso), no resulta posible pronunciarse respecto al real impacto que la intervención está alcanzando en sus beneficiarios últimos: los niños y adolescentes menores de 14 años.
6. Se precisa un seguimiento técnico más cercano de las actividades de los proyectos asistidos por el PNUD que permita superar debilidades y potenciar fortalezas. Pese a su importancia el Proyecto enfrenta limitaciones, que no se expresan en los registros contables ni en las cifras de cobertura.

7. El esquema de intervención vertical adoptado para la implementación del Programa “Juntos” incorporado por el Proyecto, no resulta consistente con los deseables procesos de descentralización y regionalización del país. El Proyecto debería propiciar sinergias y complementariedades entre el gobierno central y las posibilidades y potencialidades que ofrecen las capacidades regionales y locales.

ANEXOS

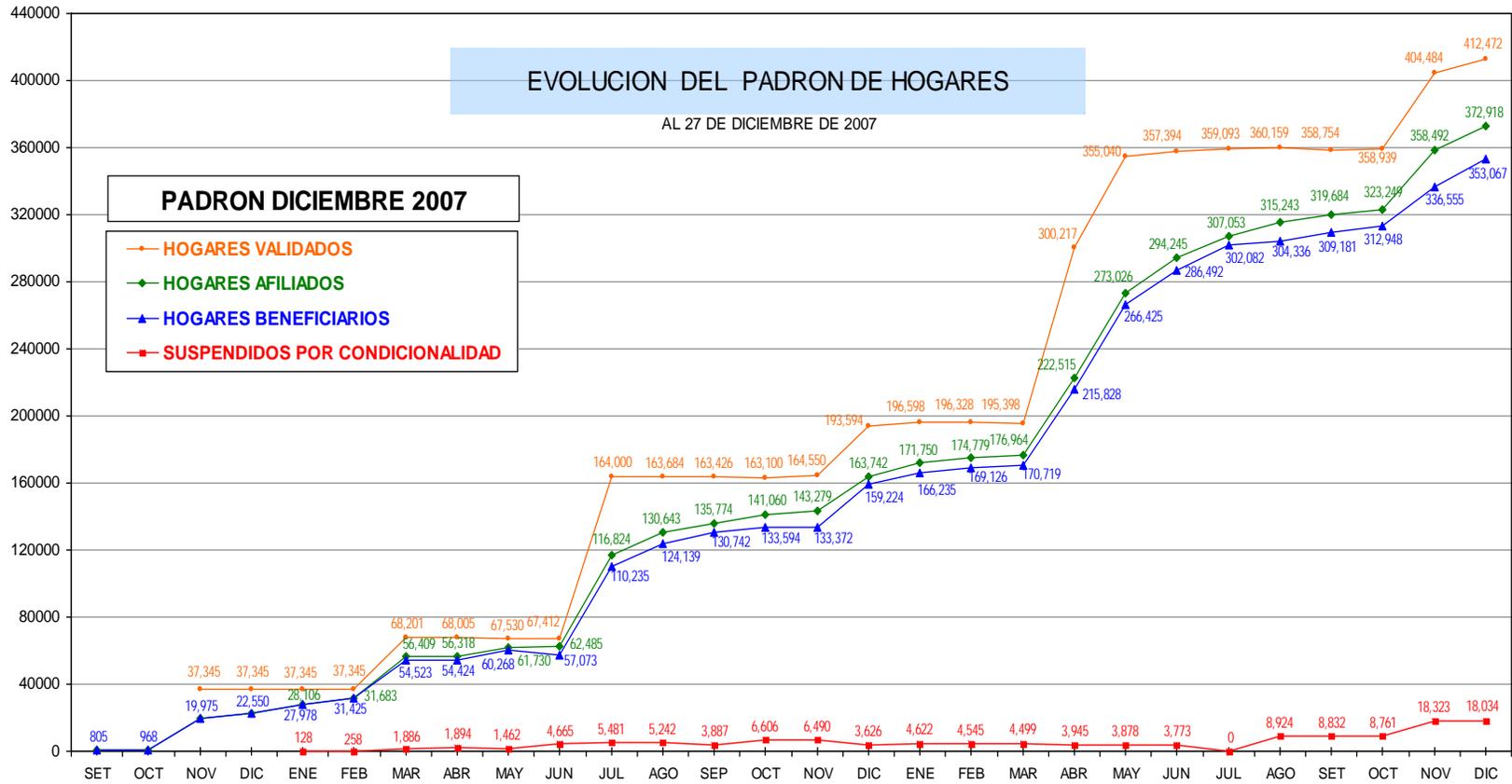
1. PNUD: PROGRAMA PAÍS 2006-2010

UNDP-Peru Results Framework 2008

Fuente: Atlas y Executive Snapshot 03-06-2008

| UNDP Corporate Development Results Framework | | | PERU Country Office Results Framework | | | | | |
|--|---|--|---|------------------------------------|----------------------------------|---|--|------------|
| UNDP FOCUS AREA | Key Result Area | Corporate Outcome | National Goal of Country Programme Document 2006-2010 (CPD) | Regular Resources (CPAP 2006-2010) | Other Resources (CPAP 2006-2010) | CO Outcomes | # of projects | |
| POVERTY REDUCTION AND MDG ACHIEVEMENT | 1.1) Promoting inclusive growth, gender equality and MDG achievement | 1) MDG-based national development strategies promote growth and employment, and reduce economic, gender and social inequalities | Desarrollo de los Recursos Humanos | 2,244,000 | 84,000,000 | OUTCOME 47: Grupos vulnerables afectados por marginación y crisis socio-económica atendidos por Programas Nacionales prioritarios implementados con asistencia del PNUD | 33 | |
| | | | Desarrollo de la Oportunidades Económicas y Sociales | 374,000 | 14,000,000 | OUTCOME 48: Programas de Microfinanzas y acceso al mercado para los más pobres implementados en por lo menos dos Regiones con el apoyo del PNUD | 10 | |
| DEMOCRATIC GOVERNANCE | 2.2) Strengthening responsive governing institutions | 4) National, regional and local levels of governance expand their capacities to manage the equitable delivery of public services and support conflict reduction | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática | 620,000 | 27,000,000 | OUTCOME 49: Procesos de Regionalización y Descentralización del Estado implementados contando con el apoyo técnico y operativo del PNUD a nivel de las Instancias centrales y regionales | 7 | |
| | | | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática | 620,000 | 27,000,000 | OUTCOME 50: Administración de la Justicia y difusión de los Derechos Ciudadanos mejorados con la contribución del PNUD, a partir de la puesta en acción de las recomendaciones de la CVR y la capacitación a operadores del sector justicia y defensoría. | 28 | |
| | | | | | | 4) National, regional and local levels of governance expand their capacities to manage the equitable delivery of public services and support conflict reduction | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática | 2,000,000 |
| CRISIS PREVENTION & RECOVERY | 3.1) Enhancing conflict and disaster risk management capabilities | 1) Solutions generated for natural disaster risk management and conflict prevention through common analysis and inclusive dialogue among government, relevant civil society actors and other partners (i.e. UN, other international organisations, bilateral partners) | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática | 620,000 | 27,000,000 | OUTCOME 52: Establecimiento de capacidades de prevención y manejo de conflictos a nivel de Gobierno Central y Regiones, a través de la aplicación de herramientas para la identificación y gestión de conflictos y fortalecimiento del diálogo democrático. | 8 | |
| | | | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática | 620,000 | 27,000,000 | OUTCOME 53: Capacidad de prevención de riesgos y respuesta frente a desastres naturales establecida con el apoyo del PNUD, mediante la integración de la gestión del riesgo en los programas de desarrollo nacional y regional | 10 | |
| ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT | 4.1) Mainstreaming environment and energy | 1) Strengthened national capacities to mainstream environment and energy concerns into national development plans and implementation systems | Desarrollo de la Oportunidades Económicas y Sociales | 374,000 | 14,000,000 | OUTCOME 54: Capacidad de formulación de Políticas Ambientales, diseño de marcos regulatorios para la conservación y uso sostenible de la Biodiversidad y adaptación/mitigación del Cambio Climático fortalecida mediante la consolidación de Instituciones públicas y de la sociedad civil a nivel central, regional y local. | 9 | |
| Development Projects Totals | | | 3 | 7,472,000 | 280,000,000 | 8 | 135 | |
| | | | | | | | MANAGEMENT PROJECTS | 9 |
| | | | | | | | OTHER PROJECTS N/A | 19 |
| Country Office Grand Totals | | | | | | | | 163 |
| National Goal (CPD) / UNDP resources | Desarrollo de los Recursos Humanos (Recursos Ordinarios: 590; Otros Recursos: 85,654) | | | | | | | |
| | Desarrollo de la Oportunidades Económicas y Sociales (Recursos Ordinarios: 197; Otros Recursos: 28,591) | | | | | | | |
| | Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática (Recursos ordinarios: 1,165; Otros recursos: 171,266) | | | | | | | |

2. PROGRAMA JUNTOS 2005 – 2007: FAMILIAS BENEFICIARIAS



Fuente: Informe de Evaluación PNUD 2007. PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – “JUNTOS” Febrero, 2008.

3. ÁMBITO DE INTERVENCIÓN PROGRAMA “JUNTOS” 2007

| DEPARTAMENTO | Provincias | Distritos atendidos | Distritos por condicion de pobreza | | Hogares Beneficiarios |
|--------------|------------|---------------------|------------------------------------|------------|-----------------------|
| | | | quintil I | quintil II | |
| AMAZONAS | 5 | 12 | 11 | 1 | 3,434 |
| ANCASH | 16 | 66 | 59 | 7 | 21,875 |
| APURIMAC | 7 | 60 | 53 | 7 | 30,943 |
| AYACUCHO | 11 | 69 | 62 | 7 | 33,020 |
| CAJAMARCA | 13 | 77 | 71 | 6 | 62,339 |
| CUSCO | 11 | 44 | 44 | 0 | 31,074 |
| HUANCAVELICA | 7 | 76 | 70 | 6 | 41,043 |
| HUANUCO | 11 | 67 | 66 | 1 | 51,570 |
| JUNIN | 7 | 39 | 20 | 19 | 10,151 |
| LA LIBERTAD | 7 | 42 | 41 | 1 | 35,352 |
| LORETO | 4 | 11 | 11 | 0 | 2,742 |
| PASCO | 3 | 8 | 7 | 1 | 2,249 |
| PIURA | 4 | 16 | 16 | 0 | 20,918 |
| PUNO | 9 | 51 | 38 | 13 | 26,208 |
| TOTAL | 115 | 638 | 569 | 69 | 372,918 |

Fuente: Informe de Evaluación PNUD 2007. PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES – “JUNTOS” Febrero, 2008

4. TÉRMINOS DE REFERENCIA (TOR)

EVALUACIÓN DEL PROYECTO 00041551 “IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES - JUNTOS”

I. INTRODUCCIÓN

✦ La Política de Monitoreo y Evaluación de PNUD

De acuerdo con las Políticas y Procedimientos del PNUD, Política de Evaluación del PNUD y en el marco del Plan de Evaluación 2006-2010, se ha considerado evaluar el proyecto 00041551: “Implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS”, durante el segundo trimestre del año 2008.

En el marco del Documento de Programa de País 2006-2010 suscrito por el Gobierno del Perú y el PNUD, el proyecto “JUNTOS” forma parte del Outcome 47: “Grupos vulnerables afectados por marginación y crisis socio-económica atendidos por Programas Nacionales prioritarios implementados con asistencia del PNUD”.

✦ Antecedentes

JUNTOS es un Programa Social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión, que promueve el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad.

El Programa JUNTOS busca 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 en educación, salud, nutrición e identidad, bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos.

En este contexto, el PNUD apoya la implementación del Programa JUNTOS a través del Proyecto 00041551: “Implementación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, ejecutado por la Presidencia del Consejo de Ministros bajo la modalidad NEX de gestión de proyectos (Ejecución Nacional), a partir del año 2005.

El PNUD apoya a la Presidencia Del Consejo de Ministros para que el proyecto cuente con un equipo de profesionales idóneos que impulsen sus actividades y desarrollen adecuadamente sus objetivos, así como contar con los recursos técnicos y físicos necesarios para su adecuado funcionamiento.

II. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación independiente, que ha sido iniciada por PNUD-Perú de acuerdo a sus Procedimientos y Políticas de Evaluación, será financiada con recursos del PNUD. Su objetivo principal es el de revisar y documentar el progreso de la implementación del proyecto y la pertinencia de las acciones planteadas. Asimismo, se deberá documentar lecciones aprendidas y recomendar sobre acciones específicas que puedan realizarse en el futuro.

✦ La evaluación se enfocará específicamente a:

- ◆ Evaluar el desempeño global del proyecto y al desarrollo de las actividades ejecutadas por las entidades participantes.

- ◆ Analizar el cumplimiento del objetivo del proyecto con respecto a los indicadores del mismo, el financiamiento, la administración y la participación social, las propuestas de cambios para el futuro.
- ◆ Evaluar los resultados y los aprendizajes alcanzados en la ejecución del Proyecto, como referencia para otras iniciativas similares que el PNUD pudiera apoyar a futuro.
- ◆ Hacer propuestas y recomendaciones acerca de la ejecución futura de proyectos similares, que consideren las acciones críticas requeridas para resolver los problemas encontrados y generar una propuesta para mejorar el impacto en línea con los objetivos originalmente establecidos.
- ◆ Determinar si los mecanismos de información para la implementación del proyecto evaluado, han aportado lo necesario para determinar si los insumos, trabajos, calendarios, acciones requeridas y resultados se han cumplido de acuerdo a lo planificado según el presupuesto y el plan de trabajo del Proyecto.

III. PRODUCTOS ESPERADOS DE LA EVALUACIÓN

Los productos que se desea obtener de esta evaluación son dos:

- El primero corresponde a un informe de evaluación, que contendrá la evaluación de resultados del Proyecto, la valoración del funcionamiento, las lecciones aprendidas, recomendaciones y descripción de las mejores prácticas. El informe de la evaluación debe estar basado en las guías y pautas del PNUD.
- El segundo producto es la presentación del resultado de esta evaluación al PNUD (debriefing).

Para la entrega de los productos se establece un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha de suscripción del contrato de consultoría y de acuerdo al calendario que se presenta a continuación:

| Productos Esperados | Calendario |
|--|-------------|
| Revisión de documentos y visitas al proyecto | Semanas 1-2 |
| Entrega borrador del Informe de Evaluación al PNUD | Semana 3 |
| Entrega versión final del reporte de Evaluación al PNUD y presentación resultados de la Evaluación al PNUD | Semana 4 |

IV. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

El evaluador apoyará a la oficina del PNUD en proporcionar una evaluación independiente y profunda del proyecto. La evaluación se llevará a cabo de forma participativa para que de esta manera la visión de todos los actores acerca del proyecto y sus recomendaciones de las mejoras al mismo sea considerada. Además todos los actores deben entender e identificarse por completo con el reporte de la evaluación.

El evaluador trabajará en colaboración con el personal de la oficina del PNUD y el equipo del proyecto, para determinar aspectos de la ejecución del proyecto y recomendar las estrategias y las acciones dirigidas a mejorar las formas de implementación para el futuro. Para esto, el proceso mediante el cual se llevará a cabo la evaluación es el siguiente:

- 1) Revisión previa de la documentación relevante proporcionada por PNUD
- 2) Llevar a cabo visitas al proyecto, entrevistar al equipo del proyecto y revisar los informes y documentación del proyecto que considere pertinente; entrevistar a los actores principales y a los funcionarios de la oficina del PNUD en Lima.
- 3) Elaborar el borrador del informe de evaluación, circularlo para revisión y aportes de los actores claves e incluir las observaciones y aportes para producir el informe final.



Los principales actores de la evaluación son los siguientes:

- ◆ Responsables del proyecto como directores nacionales y consultores
- ◆ Personal del PNUD
- ◆ Otros por definir

V. CONSULTOR EVALUADOR

El consultor para esta evaluación será seleccionado por el PNUD-Perú. Deberá estar calificado y/o tener experiencia en disciplinas relacionadas con los temas abordados por el proyecto. Deberá tener experiencia internacional o nacional relevante y ser conocedor de la realidad peruana, dominar el idioma español y tener conocimiento básico de las políticas y procedimientos del PNUD. El detalle del perfil y responsabilidades se describe a continuación.

Este consultor estará a cargo de:

- Evaluar el diseño del proyecto y el logro de los objetivos.
- Evaluar aspectos de sostenibilidad, apropiamiento (ownership), monitoreo y evaluación y eficiencia
- Evaluar la estrategia del proyecto y la obtención de impactos. Analizando la calidad, eficiencia, pertinencia e impacto de las acciones implementadas para el desarrollo de capacidades
- Compilar y editar los insumos recogidos y preparar el informe final

Perfil requerido:

- Profesional de ciencias sociales, de preferencia sociólogo, economista o antropólogo, con experiencia no menor de 10 años en trabajo de análisis social y/o diseño y/o ejecución de programas sociales.
- El profesional deberá tener conocimientos y/o experiencia en la implementación de proyectos apoyados por la cooperación internacional y/o probada experiencia en el análisis y/o monitoreo de proyectos con cooperación internacional. Ideal experiencia en el Sector Público en el tratamiento de temas sociales y/o experiencia en cargos directivos o de coordinación en la administración pública o en organismos internacionales de desarrollo.
- Experiencia en diseño y/o ejecución de trabajo de campo en el interior del país. Capacidad de trabajo en grupo y bajo presión de tiempo.

Estructura e Indicaciones Específicas del Informe de Evaluación

El PNUD proporcionará al evaluador los siguientes documentos y líneas guías, los mismos que representan las principales referencias para la evaluación.

- Documento de Proyecto
- Documento de Programa de País 2006-2010
- Política de Evaluación del PNUD
- Criterios de Calidad para los Informes de Evaluación
- Código Ético de Conducta para las Evaluaciones en el PNUD
- Lineamientos para Evaluadores de Resultados

El informe final de la evaluación debe estar basado en la siguiente estructura:

1. Resumen ejecutivo

- Breve descripción del proyecto
- Contexto y propósito de la evaluación
- Principales conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

2. Introducción

- Propósito de la evaluación
- Cuestiones claves tratadas
- Metodología de la evaluación
- Estructura de la evaluación

3. El contexto de desarrollo

- Contexto en el que el Proyecto se define y empieza a ser abordado por el PNUD y su duración
- Problemas que el Proyecto pretende abordar
- Resultados esperados del Proyecto en el marco del Programa de País 2006-2010 del PNUD
- Objetivos inmediatos y de desarrollo del Proyecto
- Socios claves para el logro del Proyecto
- Partes interesadas clave
- Beneficiarios previstos

4. Resultados y conclusiones

Los resultados y conclusiones del Informe de Evaluación deben reflejar el alcance que aparece consignado en los presentes Términos de Referencia. En particular, se deberán considerar los siguientes aspectos: Estado del Proyecto y grado de logro de objetivos; Factores que afectan al logro de objetivos; Contribuciones del PNUD al logro de objetivos y actividades del Proyecto; Estrategia de "Partenariado" del PNUD.

5. Recomendaciones

Esta sección deberá proporcionar recomendaciones claras de acciones que refuercen los beneficios y ventajas del proyecto e impacto. Se debe especificar claramente hacia quiénes van dirigidas las recomendaciones y cuáles son las labores que cada uno debe realizar. Además se deben proporcionar recomendaciones específicas para cada uno de los temas especiales a considerar en esta evaluación.

6. Lecciones aprendidas (incluyendo mejores y peores prácticas)

Se deberá proporcionar un listado de las lecciones que pueden ser útiles para el diseño e implementación de éste y otros proyectos. Las lecciones confirmarán/desafiarán la validez de la teoría sobre la cual las intervenciones del proyecto están basadas al compararlo con observaciones de la implementación actual.

7. Anexos

Se debe incluir sólo el material que es de importancia para el entendimiento y que complementen aspectos significativos del informe final. Entre éstos se debe incluir: Términos de referencia de la evaluación, itinerarios, listado de personas entrevistadas, resumen de las visitas de campo, cuestionarios, preguntas utilizadas en entrevistas, entre otros.