



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Contribución del FED al empoderamiento de los tomadores de decisiones en los Gobiernos Regionales y sus efectos en la satisfacción de la población que usa los servicios del Estado¹

DOCUMENTO
DE POLÍTICA

Evaluación de Diseño y Procesos del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED)



Resumen

El FED promueve la entrega de paquetes de servicios a la población, orientados a fortalecer los componentes de nutrición y desarrollo infantil temprano implicando el paso de una lógica de utilización de insumos, a una lógica de integralidad que se enfoca en la búsqueda de resultados y ampliación de la cobertura de atención.

En tal sentido, la metodología propuesta para el estudio respondió a un enfoque de evaluación realista (Pawson y Tilley, 2004), que estudia los diferentes contextos donde se aplica una misma política o estrategia, buscando identificar los “mecanismos” que facilitan o dificultan la consecución de resultados esperados, o la aparición de otros inesperados.

Los principales resultados indican que el FED incrementó la satisfacción de los beneficiarios, identificó cuellos de botella, empoderó actores en el gobierno regional, realizó cambios progresivos en la lógica de trabajo, mejoró la gestión presupuestal, entre otros.

Recomendaciones

El FED deberá:

- Definir mecanismos vinculantes de la participación de los sectores en el diseño y operación.
- Diseñar una herramienta de gestión que permita monitorear y evaluar su propia implementación.
- Revisar la pertinencia de la metodología usada para establecer el índice de montos máximos, así como los valores de las metas de cobertura y de los compromisos de gestión.

¹Este documento ha sido preparado en base al informe “Evaluación de Diseño y Procesos del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED)”, elaborado por Lucas Nestor Sempé y David Solano por encargo de la DGSE del MIDIS.



Introducción

El FED es un mecanismo de incentivo económico que dirige sus esfuerzos hacia la mejora de la gestión y entrega de servicios priorizados en los programas presupuestales relacionados al Desarrollo Infantil Temprano (DIT), los que se agrupan en paquetes de productos. Asimismo, el FED incentiva que las entidades entreguen un paquete de servicios adecuados y oportunos, de manera articulada y bajo una lógica de integralidad en la atención a la gestante, niño y niña hasta los 5 años de edad en el territorio regional.

En tal sentido, el objetivo del estudio fue evaluar el diseño y los procesos del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) y, de ser el caso, proponer las mejoras que le permitan alcanzar una mayor eficiencia y eficacia, así como identificar los elementos relevantes que deberían tomarse en cuenta en un futuro rediseño.

Metodología

La evaluación de diseño y procesos del FED aplicó, principalmente, métodos de recojo y análisis de información cualitativos, es decir de tipo descriptivo y analítico. La realización de esta evaluación involucró también un análisis sistemático de la documentación normativa, de información cuantitativa, y de encuestas y entrevista a actores claves del diseño y a operadores del FED en los distintos niveles de gobierno.

La evaluación buscó comprender si el diseño del FED era adecuado para alcanzar los resultados esperados, establecer y explicar las condiciones que influyen en el proceso de gestión del FED, así como los cuellos de botella o nudos críticos de la gestión en los Gobiernos Regionales. Algo similar, se hizo para los procesos operativos seleccionados para un mayor desarrollo (distribución de multimicronutrientes y agua clorada). Finalmente, cabe indicar que la evaluación tuvo un carácter formativo, es decir, buscó sugerir mejoras que permitan alcanzar una mayor eficiencia y eficacia de los compromisos de gestión y metas de cobertura, así como identificar los elementos relevantes que deberían tomarse en cuenta en un futuro rediseño con el propósito de generar impactos positivos en la población.

La evaluación tuvo dos niveles de análisis, uno de gabinete y otro de campo. El análisis de gabinete consideró la revisión de normas, documentos institucionales que regulan el FED. Asimismo, se analizaron experiencias previas en el Perú y en la literatura internacional. También se analizó la información administrativa, bases de datos y documentos de gestión proporcionados por el MIDIS.

Se seleccionaron 3 regiones que muestran performances distintas entre sí en indicadores seleccionados por el FED, y que pertenecen a diferentes contextos geográficos del país, como son la sierra y selva. De esta manera, se recabó información en Lima, Cajamarca, Cusco y San Martín. El recojo de información usó dos técnicas cualitativas complementarias: entrevistas en profundidad y talleres de trabajo.





Resultados

El FED ha colocado en el centro de la discusión, tanto dentro del sector como entre sectores, metas claras de objetivos de política (en este caso, el Desarrollo Infantil Temprano-DIT). Eso ha permitido que los esfuerzos se puedan orientar en la misma dirección y que cada trabajador se empodere del tema y pueda aportar para el logro de las metas planteadas. De igual forma, el FED ha universalizado el uso de instrumentos que facilitan medir la cobertura de las intervenciones, como es el caso del padrón nominado, que se convierte en el marco de referencia para todos los sectores.

De otro lado, el FED ha colaborado en centrar la atención de los sectores en aquellas poblaciones de difícil acceso, y que difícilmente, tienen la posibilidad de contar con los servicios del Estado. Asimismo, el hecho de ser un paquete de atención posibilita una atención integral del público objetivo, madres y niños.

En cuanto a los servicios priorizados, el FED ha asumido principalmente las evidencias del Programa Articulado Nacional (PAN), y, en menor medida, del Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Su diseño ha tomado como referencia la experiencia de los Convenios de Apoyo Presupuestario del PAN. La revisión de dicha evidencia muestra rigurosidad en términos metodológicos (revisiones sistemáticas con o sin meta-análisis y experimentos aleatorios, en muchos casos). Sin embargo, la evidencia presentada no tiene fundamentación que permita justificar la validez externa de los hallazgos, sobre todo porque son pocos los casos donde se presenta información contextualizada del Perú, y tampoco presentan resultados en el marco de intervenciones públicas de gran escala, considerando que la escalabilidad de las intervenciones es un desafío a ser atendido.

En referencia al flujo de información, que sirve para la gestión, monitoreo y evaluación de los Convenios de Asignación por Desempeño (CAD) firmados con los Gobiernos Regionales (GR); aunque se identifican mejoras (producidas a partir del propio FED) en el procesamiento y uso, también se han identificado dificultades en la producción y uso de la misma en el sector Salud, relacionadas con la coherencia entre sistemas y la oportunidad de la información (especialmente información del Seguro Integral de Salud).

Respecto a la coordinación intersectorial, se ha encontrado que el diseño e implementación del FED no ha oficializado dicha coordinación a nivel operativo entre los entes rectores a nivel nacional. Si bien es cierto que ésta se hace a nivel del personal técnico (mediante teléfono o correo electrónico o reuniones), el hecho que no exista una instancia oficial de coordinación, debilita el diseño del FED y la gestión misma. A la vez, esto impacta en la selección de los compromisos de gestión y en la priorización de productos y presupuesto en los CAD por cada sector, y también, en la organicidad para la asistencia técnica y acompañamiento de parte de los sectores hacia los Gobiernos Regionales.

Con respecto a los procesos de negociación para el establecimiento de las metas y compromisos de gestión, estos no recogen de forma extensa las limitaciones existentes en temas presupuestales, de capacidades existentes y de coordinación y sin perder de vista el carácter exigente de las metas (en búsqueda de fomentar la mejora interna de la gestión en términos de eficiencia y asignación de recursos), a fin de hacer más sostenible el trabajo para lograr los resultados del DIT. Un factor que no favorece este proceso es la falta de un documento técnico que describa la estrategia metodológica para el establecimiento de metas y selección de indicadores.

Otro aspecto a resaltar es el acompañamiento que se hace desde el FED (MIDIS) hacia los Gobiernos Regionales, a través de los esfuerzos por brindar asistencia técnica y ayuda a los Gobiernos Regionales para el cumplimiento y subsanación de los compromisos de gestión, pero que, sin embargo, parece ocurrir en algunos casos, a expensas de un rol activo de los entes nacionales que son rectores de política, especialmente del MINSA, que no registra un acompañamiento a los Gobiernos Regionales en el marco de los productos y compromisos del FED.

Conclusiones

- El FED constituye un hito relevante en la política de incentivos presupuestarios, especialmente por el esfuerzo de integrar distintos sectores y niveles de gobierno para atender problemas complejos de una población específica que requiere atención relevante y multisectorial, como es la política de Desarrollo Infantil Temprano, centrada en los niños menores de 6 años. Para ello, el FED propone, en sus fundamentos, un cambio de la lógica de la gestión pública, a partir de la entrega de los paquetes de servicios adecuados y necesitados por la población, de forma oportuna y suficiente.





Recomendaciones

De diseño:

- Impulsar el posicionamiento del DIT como política intersectorial e intergubernamental, diseñando mecanismos institucionales a nivel gubernamental, de articulación de las entidades rectores y operativas para el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de políticas.
- Delimitar y afirmar el liderazgo del MIDIS en la gestión del FED, priorizando el fortalecimiento del rol de coordinación con los demás sectores que son rectores de políticas y programas relacionados al DIT, a través de un comité multisectorial
- Definir y aclarar la responsabilidad de cada sector, mediante protocolos y documentos normativos que muestren los indicadores de resultados y de procesos a los que se compromete cada sector. Asimismo, cada sector debe tener una propuesta y metodología para el establecimiento de sus propias metas de cobertura y compromisos de gestión para aportar al trabajo transectorial.
- Revisar la pertinencia y precisión de los indicadores utilizados para el establecimiento del índice de montos máximos de recursos destinados a cada región, así como de los indicadores de cobertura que usan encuestas muestrales como medios de verificación y definir una estrategia para el establecimiento de metas, que generen mayor esfuerzo
- Impulsar una agenda concertada de investigación en torno al DIT, en entidades públicas y privadas, priorizando la generación de evidencia empírica de alta rigurosidad metodológica, así como la generación de documentos técnicos como la teoría de cambio.

De implementación:

- Identificar capacidades necesarias a nivel operativo y cómo generarlas. En función de los objetivos planteados a todo nivel, debe existir un diagnóstico de necesidades de capacidades (conceptuales, metodológicas, financieras, tecnológicas, legales, etc.) y un plan muy detallado para generarlas. Este debe incluir un Plan de Capacitación, acompañado del compromiso técnico y financiero para cubrir las necesidades de generación de las capacidades identificadas.
- Formalizar las diversas instancias de coordinación que ya existen (Comités FED regionales) y mejorar aquellas que figuran en los documentos de gestión y considerar la implementación de un Comité multisectorial, para las decisiones de nivel estratégico.
- Crear una ruta de trabajo de simplificación y procesamiento de la información de los distintos sectores.
- Diseñar una herramienta de gestión del FED que permita monitorear y evaluar su propia implementación. Dentro de las herramientas existentes, se recomienda tener un tablero de control que permita identificar los componentes críticos del FED, fijar los indicadores de desempeño y resultados, así como los medios de verificación que permitan dar cuenta de los avances del FED.

Referencias:

MIDIS (2017) "Evaluación de diseño y procesos del Fondo de Estímulo al Desempeño". Elaborado por el consultor Lucas Néstor Sempé y David Solano con el financiamiento de Convenio de Préstamo TAL Social con el Banco Mundial.