

**PERÚ**Ministerio  
de Desarrollo  
e Inclusión Social**SERIE EVALUACIONES**

## Evaluación de la Efectividad de los Compromisos de Gestión del Fondo de Estímulo al Desempeño (FED) del Midis

DOCUMENTO  
DE POLÍTICA

### Resumen

El Fondo de Estímulo al Desempeño (FED, por sus siglas) es un mecanismo de incentivo económico creado en el 2014 que dirige sus esfuerzos hacia la mejora de gestión y entrega de servicios prioritizadas en los programas presupuestales vinculados al Desarrollo Infantil Temprano (DIT). Una vez se haya mejorado la gestión de estos establecimientos, se espera la mejora en la cobertura de los servicios en la población usuaria. Para este objetivo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) suscriben un contrato, conocido como Convenios de Asignación al Desempeño (CAD) con los gobiernos regionales. Asimismo, los CAD establecen metas de cobertura y compromisos de gestión con los que se busca promover la adecuada provisión de los servicios prioritizados. Hasta 2019, el FED ha sido ejecutado en los distritos pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza monetaria de todo el país en 2 periodos o versiones del CAD: 2014-2016 y 2017-2019.

El estudio busco responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Entre 2014 a 2019, los compromisos de gestión han sido efectivos en incrementar las metas de cobertura establecidas en los CAD? Tomando en consideración la metodología del estudio (análisis de mediación) se registró que solo 3 de 17 compromisos de gestión analizados canalizaron los impactos esperados sobre las metas de cobertura del CAD 2014-2016. En el sector salud, los compromisos de gestión que funcionaron son la “disponibilidad y programación presupuestal para la adquisición de equipos para gestantes”. En el caso del sector educación, funcionó el compromiso de gestión relacionado a las “instituciones educativas que cuentan con información de aulas, secciones, alumnos y docentes en SIAGIE”. Por su parte, en el CAD 2017-2019, solo 5 de 16 compromisos de gestión fueron efectivos para mover las metas de cobertura. En el

sector salud funcionaron el “registro patrimonial y la disponibilidad de equipos y/o medicamentos en establecimientos de salud” y la “cobertura del SIS para menores de un año”. En el sector agua y saneamiento, “contar con información actualizada sobre diagnóstico de agua y saneamiento”, “certificar recursos al mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento” y “contar con un sistema de agua y tener registro de monitoreo para estos sistemas” fueron efectivos en mover el número de sistemas de agua con vigilancia permanente de la calidad de agua.

### Recomendaciones

- Existe un espacio para optimizar el esquema de incentivos del FED. Por un lado, dando mayor importancia a aquellos tramos que se muestran más relevantes para lograr metas de cobertura dependiendo de la dimensión de análisis (en salud, el tramo fijo; en educación el tramo variable; y en agua, ambos).
- El estudio sugiere realizar un estudio de diseño y procesos del FED con el objetivo de examinar coherentemente aquellos compromisos de gestión que son impactados por el FED, pero no canalizan estos impactos hacia las metas de cobertura, y de corresponder, actualizar estos compromisos en los CAD.
- Se recomienda establecer un sistema de seguimiento que permita no solo medir los compromisos de gestión del FED en los distritos pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza sino de todos los distritos a nivel nacional. Sumado a ello, es recomendable que los CAD establezcan una continuidad más prolongada en la vigencia y medición de los compromisos de gestión.
- Se recomienda que el FED revise el número de compromisos, los cambios que ocurren en el tiempo y si estos compromisos tienen efectos sobre la mayor o menor dificultad de cumplirlos y la naturaleza de estos, sobre todo si es que exigen acciones cruzadas con los gobiernos regionales y si eso tiene influencia en el cumplimiento.

<sup>1</sup> Para ello, se ordenan de mayor a menor los distritos del país según el porcentaje de población pobre de acuerdo con el Mapa de Pobreza vigente, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INEI). Luego de ello, se dividen estos distritos en 5 grupos. Los primeros 2 grupos de distritos son objeto de focalización del FED.

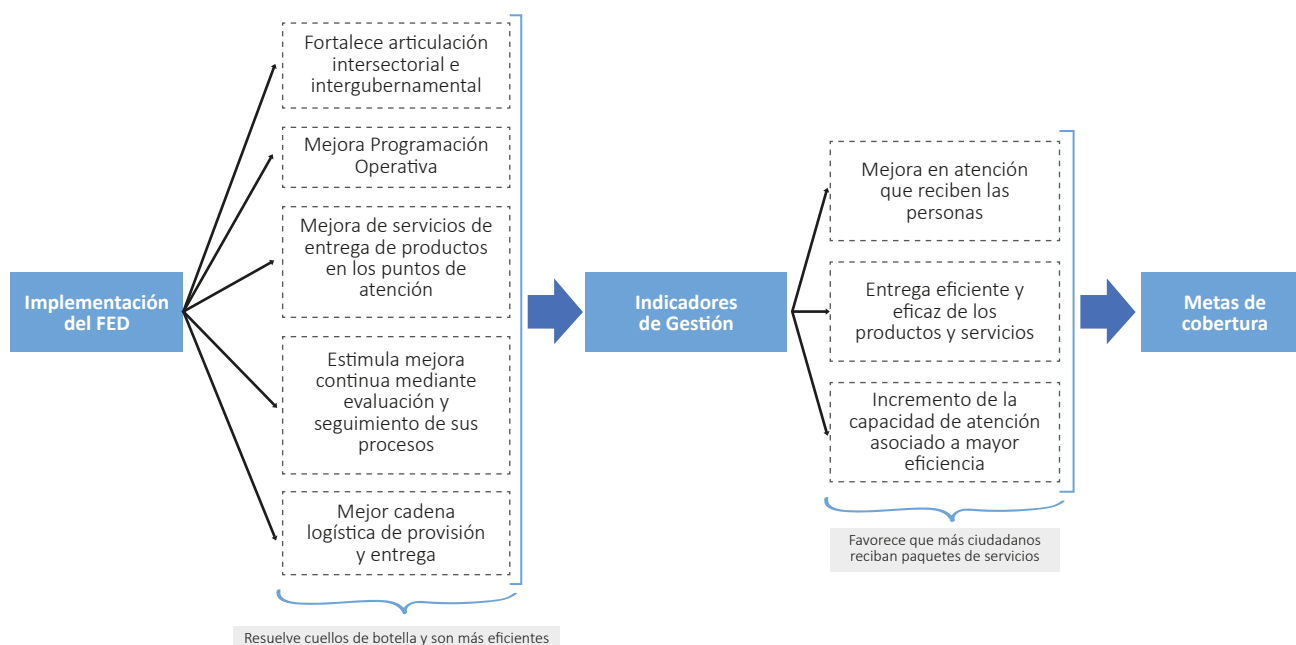
## Introducción

Con la finalidad de impulsar el logro de los resultados establecidos en la estrategia Incluir para Crecer, con énfasis en los Ejes 1 y 2, se creó en el año 2014 el FED, mediante la Ley N° 30114, “Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2014”, a cargo del MIDIS y del MEF. El FED ha sido ejecutado en los distritos pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza monetaria de todo el país. El FED opera mediante la suscripción de un CAD entre el MIDIS, el MEF y los gobiernos regionales, por medio del cual estas instituciones regionales se comprometen al cumplimiento de una serie de compromisos de gestión y metas de coberturas vinculados a intervenciones de los programas presupuestales priorizados en el marco de la Estrategia Incluir para Crecer. De esta manera, los incentivos monetarios que proporciona el FED, condicionados al cumplimiento de lo establecido en los CAD, buscan que los gobiernos regionales mejoren la eficiencia de los procesos de gestión clave en la provisión de un paquete de servicios integrales en el sector salud,

educación y agua y, a partir de ello, mejore la cobertura de estos servicios en la población. Hasta 2019, el FED ha tenido dos ediciones. El primero entre 2014 y 2016 (CAD 2014-2016) y el segundo entre 2017 y 2019 (CAD 2017-2019).

El FED asume un modelo conceptual cuya lógica parte del supuesto que, mediante la implementación del FED y la entrega de incentivos económicos, se promueve que los gobiernos regionales tengan más incentivos para incrementar sus esfuerzos para superar los “cuello de botella”<sup>2</sup> identificados en la línea de producción, de modo que se obtengan mejores resultados de gestión y, así, los gobiernos regionales incrementen su capacidad, eficiencia y eficacia en la provisión de servicios de salud, educación y agua dirigida a la población. Una vez logradas estas mejoras de la gestión y entrega de servicios de los gobiernos regionales, se espera que incrementen las metas de cobertura. El gráfico 1 muestra la relación que conecta los compromisos de gestión y las metas de cobertura.

**Gráfico 1: Relación entre los indicadores de gestión, cobertura y resultados, una vez implementado el FED**



Fuente: “Evaluación de la efectividad de los compromisos de gestión del FED”. Producto 3 de Macroconsult.

La transferencia de recursos a los gobiernos regionales en el marco del FED se descompone en dos tipos de incentivos al desempeño según la finalidad que persiguen: los incentivos por la mejora de eficiencia en la gestión (tramo fijo) y los incentivos por la mejora de cobertura de servicios a la población (tramo variable). El tramo fijo de la transferencia de recursos se vincula al cumplimiento de los compromisos de gestión, de modo que “premia” el esfuerzo de los gobiernos regionales en conducir acciones que permitan mejorar la línea de producción en la entrega de servicios y, con ello, potenciar su eficiencia y efectividad. El tramo variable se vincula al cumplimiento de las metas de cobertura, por lo cual “premia” la consecución de

logros obtenidos a partir de estas acciones respecto a la entrega en los paquetes de servicios integrados a la población usuaria de los servicios.

Ante los argumentos expuestos, surgen 2 preguntas de interés que guiarán el estudio: ¿Realmente los compromisos de gestión son efectivos en mover las metas de cobertura una vez que se suscriben los CAD con los gobiernos regionales en el ámbito de distritos en lo que opera el FED? ¿Es posible probar la relación entre los compromisos de gestión y metas de cobertura tal cual se especifica en el gráfico 1?

<sup>2</sup>El término “cuellos de botella” comprende a todos puntos de congestión que causan retrasos en el flujo de trabajo de un proyecto o actividad que se realiza o implementa.

## Metodología

Esta evaluación estuvo a cargo de la Firma Macroconsult. Esta investigación se propuso los siguientes objetivos:



### Objetivo general:

Evaluar la efectividad de los compromisos de gestión sobre las metas de cobertura que se establecen en los convenios suscritos con los Gobiernos regionales en el ámbito de distritos en lo que opera el FED.

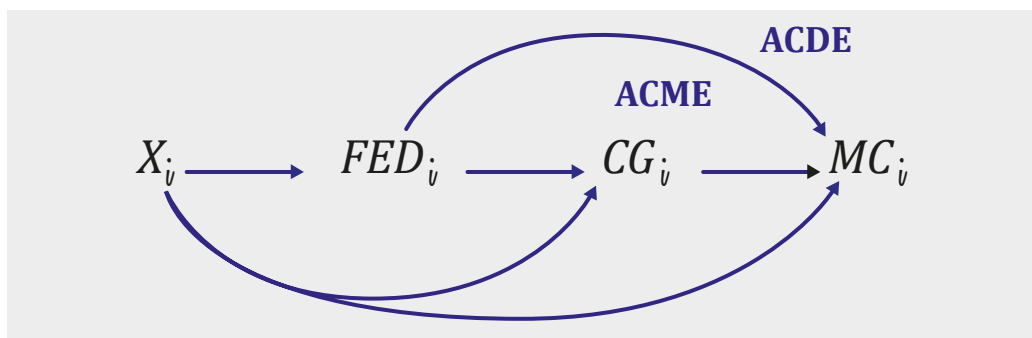


### Objetivos específicos:

- Cuantificar los impactos de los compromisos de gestión sobre las metas de cobertura, una vez implementada la herramienta del FED.
- Realizar el análisis hecho en el ítem (a) por regiones, con el fin de averiguar qué regiones han tenido mayor efectividad en la implementación del FED.
- Realizar el análisis hecho en el ítem (a) en los ámbitos de los programas sociales JUNTOS y Cuna Más donde opera el FED y comparar estos resultados hallados en el ítem (a).
- Proveer recomendaciones específicas sustentadas en los resultados obtenidos, respecto a las mejoras en gestión de las prestaciones priorizadas.

El reto de esta evaluación es identificar los efectos del FED sobre las metas de cobertura, diferenciando aquellos que operan de manera indirecta y se canalizan a través de los compromisos de gestión (al que llamaremos Efecto Mediación Causal Promedio, o ACME, por sus siglas en inglés) y aquellos que operan de manera directa a través de acciones complementarias del FED, como la asistencia técnica que incentiva otros procesos de gestión de los gobiernos regionales que no están como compromisos de gestión del FED, otros procesos de los sectores involucrados que fueron potenciados por el FED, compromisos de gestión que no fueron incluidos en las estimaciones por problemas con la base de datos, entre otros (al efecto directo lo llamaremos Efecto Causal Directo Promedio o ACDE, por sus siglas en inglés). Para ello, se propone un análisis de mediación a través de una regresión discontinua, considerando la naturaleza no experimental del diseño del FED. El gráfico 2 permite graficar / ilustrar estas relaciones causales:

Gráfico 2: Notación Gráfica Acíclica Dirigida (DAG) de la mediación



Fuente: "Evaluación de la efectividad de los compromisos de gestión del FED". Producto 3 de Macroconsult. Notas: CGi corresponde al compromiso de gestión, mientras que MCi corresponde a la meta de cobertura.

<sup>3</sup>La elección de esta serie de compromisos de gestión para entrar en las estimaciones econométricas obedece a varias razones. En primer lugar, se utilizaron aquellos que contaban con información a nivel distrital. En segundo lugar, se utilizó información que tuviese información balanceada tanto de los distritos FED como los distritos no FED. En tercer lugar, se unificaron compromisos de gestión que miden lo mismo, pero que cambiaron de nombre en el tiempo. Finalmente, Macroconsult y personal del FED hicieron un ejercicio de priorización de indicadores, optando por incluir en el análisis aquellos indicadores con vinculación teórica directa con la meta de cobertura.

Como fuentes de información se utilizó información administrativa del FED, la cual proviene de los sectores salud, educación y agua y saneamiento. Para el CAD 2014-2016, de los 6 indicadores de cobertura solo pudieron utilizarse 4: 3 de salud y uno de educación. En el caso de los compromisos de gestión, de los 59 definidos en los CAD, se incluyeron en el análisis 17 de ellos: 7 en salud y 10 de educación. Para el CAD 2017-2019, de los 10 indicadores de cobertura se utilizaron todos: 7 de salud, uno de educación y 2 de agua. En el caso de los compromisos de gestión, de los 46 definidos en los CAD, se utilizó 16 de ellos: 5 en salud, 6 en educación y 5 de agua<sup>3</sup>.

## Resultados y recomendaciones

a) **Existen regularidades en la forma en que se canalizan los impactos sobre las metas de cobertura. En los sectores de agua y salud, tendería a primar el canal indirecto. Específicamente, los resultados identifican a un conjunto de compromisos de gestión que impactaron de manera efectiva sobre los indicadores de metas de cobertura. Por su parte, en el sector educación, el canal directo del FED explica las mejoras en la cobertura en educación inicial.**

En la dimensión educativa tendería a primar el canal directo, es decir, que los impactos se producen por otras mejoras que ha promovido el FED y que están fuera de los compromisos de gestión establecidos en los CAD. Por el contrario, en la dimensión de salud o agua y saneamiento tendería a primar el canal indirecto, el cual se vincula al tramo fijo del esquema de incentivos, específicamente de algunos compromisos de gestión. Específicamente, se ha encontrado que los siguientes compromisos de gestión han movido de forma efectiva las metas de cobertura una vez que se ha implementado el FED:

- En el sector salud, la disponibilidad de equipos y/o medicamentos críticos para la atención de infantes y gestantes y la afiliación permanente al SIS de los infantes. Asimismo, existen indicios respecto a la disponibilidad de personal para atención de gestantes también pudo haber contribuido en mover la cobertura de gestantes en el CAD 2014-2016.



- En el sector educación, ninguno de los compromisos de gestión fue capaz de mover la cobertura en educación inicial (con excepción de contar con datos de aulas, secciones, alumnos y docentes en SIAGIE, establecido en el CAD 2014-2016).
- En el CAD 2017-2019, en el sector de agua y saneamiento, que el centro poblado certifique recursos al mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento ha sido efectivo en mover la cobertura de niños menores de 5 años con agua clorada para consumo humano, mientras que el compromiso relacionado a contar con un sistema de monitoreo de los sistemas de agua a nivel de centro poblado ha movido el número de sistemas de agua con vigilancia permanente de la calidad de agua para consumo humano<sup>4</sup>.

Por ello, la recomendación específica es que el FED pueda optimizar su esquema de incentivos propuesto. Por un lado, dando mayor importancia a aquellos tramos, sean fijos o variables, que se muestran más relevantes para lograr metas de cobertura dependiendo de la dimensión de análisis (en salud, el tramo fijo; en educación el tramo variable; y en agua, ambos). Por otro lado, se recomienda incrementar la ponderación que reciben los compromisos de gestión exigidos clave que sí aportan sobre las metas de cobertura.

Existen compromisos de gestión que fueron movidos por el FED, pero no canalizaron estas mejoras hacia las metas de cobertura. Por ende, serían irrelevantes en el esquema de incentivos pues no constituirían mecanismos del modelo causal subyacente del FED.

Para las metas de cobertura del CAD 2014-2016, se encontró que los siguientes compromisos de gestión no canalizaron los impactos del FED:

- En el sector salud, el porcentaje de nacidos que están inscritos en el sistema de registro de nacimientos en línea y la disponibilidad adecuada de multimicronutrientes para satisfacer al menos 2 meses de consumo.
- En el sector educación, contar con datos en NEXUS de docentes y directores, contar con registro de matrícula en SIAGIE, contar con docentes contratados con acto resolutivo, contar con meta de promotoras que figuran en resolución directoral, recepción de cuadernos de la UGEL, contar con nómina de matrícula aprobada en SIAGIE.

Para las metas de cobertura del CAD 2017-2019, se encontró que los siguientes compromisos de gestión no canalizaron los impactos del FED:

- En el sector salud, contar con registro patrimonial y disponibilidad de equipos y/o medicamentos para detección de anemia en infantes.
- En el sector de agua y saneamiento, que el centro poblado cuente con información actualizada sobre diagnóstico de

agua y saneamiento, que cuente con el 100 % de insumos y equipos críticos, que cuenten con sistema de agua y registro de monitoreo y que el centro poblado certifique recursos a mantenimiento de sistema de agua y saneamiento.

Teóricamente, estos compromisos deberían contribuir a mover la meta de cobertura (por la evidencia revisada en EUROSPAN), pero empíricamente este vínculo no ha sido validado en el presente estudio. Los resultados mostrados no evidencian que no sean servicios relevantes ni que deban dejar de proveerse. Sin embargo, los resultados sugieren que al menos estos sean revisados y, de corresponder, eventualmente descartados de los nuevos convenios. No obstante, debería el MIDIS debe entender ex ante la razón por la cual no se están canalizando los impactos sobre las metas de cobertura: ya sea por problemas de calidad en los servicios, inadecuada adherencia de la demanda a los servicios o inexistencia políticas públicas complementarias que condicionan el desempeño. Por lo antes mencionado, la recomendación específica es implementar un análisis de diseño y procesos del FED con el objetivo de analizar coherentemente estos compromisos y de corresponder actualizar estos compromisos.

**b) Existen compromisos de gestión en los que el FED no pudo incentivar su cumplimiento de manera significativa. Ello implica que, aun estimulando su cumplimiento a partir del tramo fijo de la transferencia, no logra que estas magnitudes se diferencien del desempeño de los distritos que no forman parte del FED**

Para las metas de cobertura de ambos CAD, se encontró que los siguientes compromisos de gestión no fueron impactados por el FED:

- En el sector salud, la disponibilidad de personal de salud, cobertura de niños menores con DNI antes de los 10 días de nacido, la inscripción de niños en el sistema nacional de registros de nacimientos, el registro de EESS en las bases de datos de los gobiernos regionales, la disposición de vacunas y la afiliación permanente dentro de los 30 días de nacido al SIS.
- En el sector educación, en el CAD 2014-2016 se tiene la contratación de docentes con acto resolutivo, registro oportuno de promotoras en NEXUS y la recepción de cuadernos de trabajo. En el CAD 2017-2019 se tiene el pago oportuno de propinas de las Promotoras Educativas Comunitarias, registro de profesoras coordinadoras en SIGA, el pago oportuno de servicios básicos en el SIGA y que cuenten con recibos de estos servicios pagados.
- En el sector de agua y saneamiento, que los EESS cuenten con el 100 % de equipos e insumos críticos para la medición de calidad de agua.

<sup>4</sup>Se define como agua apta para consumo humano si el cloro residual en muestra de agua de consumo  $\geq 0.5$  mg/l.



Algunas hipótesis se plantean al respecto. Por un lado, podrían ser compromisos complejos, que no llegan a ser alterados suficientemente por las acciones de los gobiernos regionales o que, incluso, los incentivos no son suficientes para moverlos. Por otro, podrían ser compromisos que trivialmente se moverían incluso en ausencia de incentivos. Se estima que gran parte de esta incertidumbre proviene de la calidad de la información usada en el análisis econométrico que debería mejorarse para poder descartar que sean problemas de precisión lo que están detrás de los resultados. Por estas razones, la recomendación específica es diseñar e implementar las bases de un sistema de seguimiento y evaluación tal que permita no solo medir los compromisos de gestión del FED en los distritos pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de pobreza monetaria sino de todos los distritos a nivel nacional, de tal manera que para futuras evaluaciones se pueda tener información completa (y lo más desagregada posible) de tal forma que se puedan ser comparables en el tiempo y unidad de desagregación geográfica/ política. Sumado a ello, es recomendable que los CAD establezcan una continuidad más prolongada en la vigencia y medición de los compromisos de gestión. Ello probablemente implique mayores esfuerzos de parte de los gobiernos regionales y locales para cumplir con las metas establecidas, lo que conllevaría a que este mejor desempeño del compromiso de gestión lleve a mejores metas de cobertura (siempre y cuando haya un vínculo claro este el compromiso de gestión y meta de cobertura).

**c) Se puede aprovechar los estudios adicionales que se sugieren para revisar la forma en que el diseño del FED se vinculada con las buenas prácticas vinculadas a incentivos en el sector público.**

Estas privilegian algunos elementos que deben considerarse (Watkins y Beschel 2010 y UNICEF 2009): claridad en las reglas de asignación de los incentivos que sea entendida por todas las partes; accesibilidad y simplicidad, para que los agentes puedan cumplir las reglas con dosis razonables de esfuerzos comprometidos y sin que resulten simples en extremo, transparencia en la medición de los factores que determinan la asignación de los fondos, de modo que todas las partes puedan medirlos para ajustar su esfuerzo; compromisos que se sostengan en el tiempo, de manera que alineen esfuerzos de mediano plazo. El estudio no ha estado enfocado a analizar estas cuestiones, pero de la revisión documental y las reuniones que han sostenido con el equipo consultor y el personal del FED y MIDIS existe el espacio para estudiarlas. La recomendación específica que se propone es que el FED revise el número de compromisos, los cambios que ocurren en el tiempo y si estos compromisos tienen efectos sobre la mayor o menor dificultad de cumplirlos y la naturaleza de estos, sobre todo si es que exigen acciones cruzadas con los gobiernos regionales y si eso tiene influencia en el cumplimiento.

## Conclusiones

- El estudio apunta a evaluar la efectividad e importancia de los compromisos de gestión para cumplir con las metas de cobertura de las dos ediciones del FED. Para ello, la metodología ha contemplado la implementación de un análisis de mediación, el cual tiene el propósito de descomponer los impactos en uno indirecto, que opera a través de los compromisos de gestión, y otro directo, que se vincula a mejoras producidas por el FED que no se explican por los compromisos de gestión establecidos en los CAD.
- El análisis realizado muestra que algunos compromisos de gestión canalizaron las mejoras del FED hacia incrementos en las metas de cobertura establecidos en los CAD. A manera general, en el sector salud los compromisos de gestión que movieron las metas de cobertura fueron la disponibilidad de insumos críticos para la atención de infantes y gestantes y la afiliación al SIS en menores de un año. Por su parte, en el sector agua funcionaron la presencia de un sistema de agua con registro de monitoreo y la certificación de recursos para el mantenimiento de estos sistemas. En el sector educación, la mejora del FED es explicada por otros factores que fueron impulsados por el FED.
- Los resultados del estudio proponen acciones de política para la optimización del FED. En primer lugar, se puede mejorar el esquema de incentivos, dándole mayor ponderación a aquellos compromisos de gestión o tramos que funcionaron mejor para mover las metas de cobertura. En cambio, con aquellos compromisos de gestión que no funcionaron, es recomendable realizar un estudio de diseño y procesos, para tratar de entender qué factores limitan que estos compromisos de gestión muevan las metas de cobertura una vez que se firman los CAD. Ambas recomendaciones deben ir acompañadas de mejoras en la disponibilidad de información estadística de todos los indicadores de compromisos de gestión (medición continua en el tiempo, para todos los distritos). Por último, es necesario revisar la forma en que el diseño del FED se vinculada con las buenas prácticas vinculadas a incentivos en el sector público.