

Evaluación del diseño del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016 - 2021

ORDEN DE SERVICIO Nº 01621-2017-S

SUSANA GUEVARA

Resumen Ejecutivo

En 2017, la Dirección de Fortalecimiento de las familias del MIMP solicita una evaluación de diseño de modo que permita contribuir a la mejora de la gestión en torno a esta política pública orientada al fortalecimiento de las familias y establezca la agenda pendiente para los tomadores de decisiones.

La presente evaluación en principio se aproxima al marco conceptual de las familias desde diversas disciplinas - tales como la psicología, la demografía, la antropología, las ciencias sociales, entre otras - y sus principales focos de atención relacionados. En ese sentido, según Cadenas (2015), si bien el estudio de las familias no es nuevo en América Latina, está “conceptualmente subdesarrollado” en comparación con otras áreas de las ciencias sociales. Asimismo, López M. y Herrera S. (2014) mencionan que en la actualidad existe un debate teórico para la constitución de una ciencia que aborde estudios sobre la familia, superando el enfoque de las ciencias sociales que se centran en la “familia” como unidad de estudio, análisis y servicio.

Así, se describen las cuatro necesidades más importantes identificadas sobre las familias en América Latina: i) Cambios de largo plazo que han modificado las bases mismas de las viejas definiciones del término “familia” en AL (Rossel, 2013); ii) cambios y evolución en los valores, las normas y estereotipos de género, distorsionando las pautas vinculadas a la nupcialidad y el divorcio (Naciones Unidas, 2015); iii) el acceso al mercado laboral y iv) el acceso a la justicia mediante leyes de familia justas (Naciones Unidas, 2015).

La evaluación propone una metodología eminentemente cualitativa en la que han predominado las técnicas de revisión documental basada en dos criterios – pertinencia y sostenibilidad – y once preguntas de evaluación. Asimismo, se revisaron aquellos estudios nacionales e internacionales realizados entre 2011 y 2016 (periodo previo a la formulación del Plan) en torno a las políticas de familia. Los resultados de la evaluación se organizan según las preguntas establecidas.

La evaluación concluye que el Plan no cuenta con consistencia interna en su formulación en el sentido de que no precisa los problemas que va a resolver y carece de un marco conceptual actualizado que oriente el análisis causal. Dicha situación genera que el Plan no posea características de una política de familia, sino de un Plan de promoción de políticas con enfoque familiar. Asimismo, debido a que presenta inconsistencias en la lógica vertical de los objetivos, no es posible hacer un análisis de la cadena de impactos o de valor público.

Por otro lado, el desarrollo del “fortalecimiento de las familias” que conlleve a políticas públicas específicas de familia e incluya dicho enfoque en otras políticas ha sido limitado; en tanto que su debilitada articulación con otros Planes Sectoriales Multianuales y los pocos Programas Presupuestales con que se vinculan sus objetivos se traducen en una seria obstaculización de su implementación.

Finalmente, se recomienda que el Plan se reformule, partiendo de la concepción de la familia como unidad de intervención, tomando como referentes a las políticas nacionales y los objetivos de desarrollo sostenible, considerando las tendencias de la situación actual de la familia y siguiendo las pautas metodológicas del CEPLAN.

Para ello, es necesario llevar a cabo un proceso de fortalecimiento de capacidades de los técnicos del MIMP y los sectores en temas de familia con el objetivo de homogenizar el lenguaje, los conceptos y estrategias de intervención. Además, se sugiere que se formulen lineamientos de política de familia independientes al Plan a fin de que constituyan elementos orientadores del desarrollo de políticas de familia.

El contenido del informe se presenta como sigue: los aspectos generales en la primera sección, la cual comprende el contexto normativo, el marco conceptual de la familia, un resumen breve del Plan y las evaluaciones realizadas al Plan. En la segunda sección se describe la metodología empleada para la evaluación. Los resultados obtenidos en pertinencia y sostenibilidad se muestran en la tercera sección. Por último, las conclusiones y recomendaciones resultado de la evaluación se detallan en la cuarta y quinta sección, respectivamente.

Contenido

1. Aspectos generales	- 2 -
a) Contexto normativo	- 2 -
b) Marco conceptual	- 4 -
c) Descripción del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021	- 8 -
d) Evaluaciones realizadas al PLANFAM 2016 - 2021.....	- 9 -
2. Metodología de evaluación	- 10 -
3. Resultados.....	- 11 -
a) Pertinencia	- 11 -
b) Sostenibilidad.....	28
4. Conclusiones	31
5. Recomendaciones.....	31
6. Bibliografía	33

1. Aspectos generales

a) Contexto normativo

Funcional y temático

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) formuló el Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021 en el marco de las siguientes normas legales:

- Ley de Fortalecimiento de la Familia (Ley Nº 28542 aprobada el 15 de junio de 2005). Tiene por objeto “promover y fortalecer el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad y espacio fundamental para el desarrollo integral del ser humano, basándose en el respeto de los derechos fundamentales y las relaciones equitativas entre sus miembros y velando especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social” (artículo 1).
- Ley de Organización y Funciones del MIMP (Decreto Legislativo Nº 1098). Establece como una competencia el “fortalecimiento de las familias” (artículo 5). No se desarrolla ningún elemento adicional a lo mencionado.

Orientadores de la planificación

- Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley Nº 27658, del 29 de enero 2002. Establece, en el artículo 4, que la finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado “la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:
 - a) Al servicio de la ciudadanía.
 - b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
 - c) Descentralizado y desconcentrado.
 - d) Transparente en su gestión.
 - e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
 - f) Fiscalmente equilibrado”.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2013-PCM) y el Plan de Implementación 2013-2016 (aprobado por Resolución Ministerial Nº 125-2013-PCM). Establece como uno de sus pilares la gestión pública orientada a resultados.

La política señala que la gestión pública orientada a resultados se basa en:

- I. Establecer objetivos claros y articulados expresados en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que brindarán como resultado un mayor nivel de satisfacción al ciudadano.
- II. Reasignar los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.

- III. Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (la “cadena de valor”) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos.
 - IV. Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor.
 - V. Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos cuyos resultados son los que los ciudadanos demandan, y si están aplicando los procesos más eficaces y eficientes.
- Directiva N°001-2014-CEPLAN Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD). Esta norma estaba vigente en el momento de la formulación del PLANFAM 2016-2021 por lo que su formulación debió hacerse teniendo en cuenta su contenido.

CEPLAN propone el planeamiento estratégico en cuatro etapas:

- Fase de Análisis Prospectivo (modelo conceptual, identificación de tendencias, selección de variables, construcción de escenarios de futuro y análisis de riesgos y oportunidades).
- Fase Estratégica (construcción del escenario apuesta, formulación de la visión, objetivos estratégicos, indicadores y metas, acciones estratégicas y ruta estratégica)
- Fase Institucional (se determina la misión institucional, objetivos estratégicos institucionales, indicadores y metas, acciones estratégicas institucionales, ruta estratégica institucional, acciones estratégicas).
- Fase de Seguimiento (seguimiento continuo a los objetivos estratégicos a través de los indicadores).

La Directiva establece diferentes tipos de planes, entre ellos los Planes Especiales Multisectoriales (PEM) y es definido como “Es un plan elaborado por un Sistema Funcional para instrumentalizar Políticas Nacionales y requiere para su desarrollo la participación de dos o más sectores. El PEM debe ser suscrito por todos los sectores involucrados y tomará como referencia el Marco Macroeconómico Multianual - MMM que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas cada año. Se elabora para un periodo de 5 años, a fin de corresponder al periodo de gobierno que permita el seguimiento de las acciones propuestas y logro de los objetivos... El PEM identifica acciones estratégicas que deberán desarrollar los sectores en sus respectivas Fases Estratégicas” (artículo 43.1).

En la Directiva se menciona que la vinculación de los PEM con el PEDN es por indicadores: “El indicador que corresponde al Plan Especial es igual al indicador del objetivo nacional específico; o el indicador que corresponde al Plan Especial tiene una relación de causalidad con el indicador del objetivo nacional específico” (artículo 45).

Asimismo, establece que los PEM deben elaborarse desarrollando las Fases de Análisis Prospectivo, Estratégica y de Seguimiento (artículo 46).

Cabe señalar que en la actualidad el CEPLAN viene actualizando el Plan Estratégico de Desarrollo nacional, para lo cual ha establecido una nueva forma de articulación entre las políticas nacionales y los planes, y las metodologías para su formulación están siendo revisadas (Directiva N° 001-2017- CEPLAN-PCD Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

b) Marco conceptual

Con la finalidad de tener una visión acerca de la familia, problemas o necesidades, que justifiquen una política pública, como es la formulación de un Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia, se realizó una revisión documental de diferentes estudios acerca del tema. A partir de esta revisión se presenta una síntesis organizada en tres temas: los estudios sobre la familia, las necesidades o problemas de las familias y las políticas desarrolladas.

Estudios sobre la familia

La familia ha sido estudiada por diferentes disciplinas desde el marco jurídico, la psicología, demografía, la antropología, las ciencias sociales, entre otras. Y en el marco de estos estudios han utilizado diversas teorías y enfoques.

La sociología ha tenido presente a la familia desde el siglo XIX (Durkheim, Engels, Weber, son algunos de ellos). En el siglo XX, la sociología de la familia se ha orientado al estudio de sexualidad (inicio sexual, uso de anticonceptivos, determinación del número de hijos, aborto), el matrimonio, las formas de unión y disolución, las relaciones de pareja, las relaciones entre padres e hijos, el proceso de socialización en las familias, la división del trabajo en las familias, la incorporación de la mujer en el trabajo fuera del hogar, relaciones de poder, la economía de la familia (López, 2000). La antropología social y cultural ha privilegiado los sistemas de parentesco (Cadenas, 2015). Pero, como dice el mismo autor, el estudio de la familia está “conceptualmente subdesarrollado” en comparación de otras áreas de las ciencias sociales.

La demografía ha privilegiado cuatro líneas de investigación: la constitución y separación de las familias, las estrategias familiares, la relación entre el trabajo y la familia y las relaciones, como mencionan Ruiz y Rodríguez (2011). Mencionan: “Sobre la base del trabajo de Félix Acosta acerca del estado del conocimiento del tema de la familia en los estudios de población en América Latina y el Caribe, se puede afirmar que estos empezaron a realizarse aproximadamente en la década de 1950, con el análisis de la fecundidad en la región (Acosta, 2003). El autor identificó cuatro líneas de investigación: la demografía formal de la familia y del hogar, las estrategias familiares, la familia y el trabajo y la familia y el género”¹.

López-Montaña y Herrera-Saray (2014) mencionan que en la actualidad existe un debate teórico para la constitución de una ciencia que aborde estudios sobre la familia, superando el enfoque de las ciencias sociales que se centran en la “familia como unidad de estudio, análisis, y servicio. Estos sub campos provienen de la psicología de la familia, del desarrollo familiar, del derecho de familia, de la

¹ Ruiz y Rodríguez (2011), pp 13.

sociología de la familia, de la economía de la familia, de las relaciones familiares, de la educación familiar, de la política familiar, de la medicina familiar, de la psiquiatría de la familia, de la terapia familiar, de la enfermería de la familia”² e incluso de los estudios feministas de familia.

El estudio de las familias no es nuevo a nivel de América Latina lo cual se ha abordado desde diversas disciplinas. “En el estudio y análisis de las familias, de sus condiciones de vida, de su organización, evolución y estructura, y de sus dificultades más apremiantes se entrecruzan y tensionan diversos ámbitos: lo público y lo privado; el orden legal formal y el ejercicio concreto y efectivo de los derechos humanos; las relaciones de género y entre generaciones; el papel del Estado y del mercado; la política social y la política económica; el trabajo remunerado y el no remunerado; el trabajo formal y el informal; las grandes tendencias macroeconómicas y demográficas y el uso del tiempo y las decisiones de las personas dentro de sus hogares; la crisis del cuidado y la crisis en la economía, los vínculos entre la protección social, el trabajo y la cohesión social”³.

Necesidades o problemas de las familias

Diferentes autores señalan las principales tendencias en las familias de América Latina que se manifiestan en problemas o necesidades, que se presentan a continuación:

- Cambios de largo plazo que han modificado las bases mismas de las viejas definiciones del término “familia” en América Latina (Rossel, 2013).
 - Transición demográfica, asociadas a ciertos cambios culturales, han contribuido a modificar la estructura de las familias latinoamericanas.
 - La reducción de las tasas de mortalidad y la fecundidad, sí como el incremento en la esperanza de vida al nacer ha repercutido en una tendencia progresiva al envejecimiento: mayor tasa de dependencia y menor tamaño medio de los hogares.

- Cambios y evolución en los valores, las normas y estereotipos de género, lo cual ha modificado las pautas vinculadas a la nupcialidad y el divorcio, que se manifiestan en (NACIONES UNIDAS, 2015):
 - El matrimonio es menos frecuente, mientras que se observa el aumento de las uniones libres. La explicación de esta situación no es homogénea “algunos señalan que el aumento de los índices de divorcio refleja una falta de compromiso y un declive moral; otros ven el matrimonio como una institución que ha evolucionado para respetar más la autonomía individual, especialmente para las mujeres”⁴.
 - El matrimonio se presenta en edades más tardías.
 - En algunos países de la región (Argentina, Brasil, Uruguay) han legalizado el matrimonio entre personas del mismo sexo

² López-Montaño, L. M. & Herrera-Saray, G. D. (2014).

³ Nieves y Maldonado (2011), pp 14.

⁴ NACIONES UNIDAS (2015), pp 9.

- La natalidad y la crianza de los hijos fuera del matrimonio están aumentando, así como la elección de no tener hijos.
- El acceso al mercado laboral:
 - La incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral implicó el cambio en el modelo tradicional de hombres empleados y mujeres en el hogar que cuidaban de niños y otros dependientes son múltiples. Asimismo, se genera una tensión frente al requisito de cubrir las demandas de cuidado que antes eran resueltas con el trabajo no remunerado de las mujeres y que interpela tanto a la redistribución doméstica del trabajo no remunerado como al papel de las políticas públicas en esta nueva ecuación (Rossel, 2013).
 - Los jóvenes tienen una mayor transición a la vida adulta (aumento del período de formación, el desempleo juvenil y el conflicto entre la vida laboral y familiar) lo cual “provoca una carga financiera para las familias con jóvenes que no pueden independizarse o no están dispuestos a ello y que cuentan con el apoyo de sus padres adultos mayores, a menudo poniendo en peligro sus ahorros para la jubilación” (NACIONES UNIDAS, 2015).
- El acceso a la justicia mediante leyes de familia justas (NACIONES UNIDAS, 2015):
 - Poco avance de los Estados para hacer cumplir las leyes de familia.
 - Poco avance para asegurar las responsabilidades de cuidados de las familias, “se considera que las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras de los niños pequeños y otros familiares vulnerables”.
 - La legislación, especialmente relacionada a los derechos de la familia mantiene una mirada patriarcal: “las mujeres están subordinadas a los hombres en materia de derechos como parejas y padres”, las sucesiones.
 - “La legislación reciente en América Latina y el Caribe ha ampliado el ámbito de las medidas del Estado partiendo de una atención limitada a la violencia familiar y doméstica hasta llegar a una atención más amplia que abarca todas las formas de violencia contra la mujer. Sin embargo, la aplicación efectiva de esas leyes se está retrasando a falta de medidas para abordar las dimensiones sociales y económicas subyacentes de la violencia de género”.

Políticas públicas de familia

Una primera consideración es definir qué es una la política pública hacia las familias. Para empezar, las políticas públicas son soluciones específicas sobre cómo manejar los asuntos públicos. “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones y modificaciones institucionales y la previsión de resultados. Necesitará elaborar indicadores que permitan evaluar sus resultados” (Pease, 2008). El ciclo de la política pública incluye la agenda política (cuando se identifica un problema público que debe ser abordado por el Estado), el diseño de la política (planificación), implementación y evaluación.

En este marco, las políticas públicas orientadas a la familia o políticas de familia se pueden definir como: i) una política pública que tiene como objeto la familia como tal, ii) se orientan a fortalecer a la familia tanto en las relaciones familiares como proveedora de bienes, a mejorar el acceso al bienestar de las familias y lograr un mayor balance entre vida laboral y familia (Fantova, 2004 y Rossel, 2013). El objeto de la política (la familia) la hace distintiva entre todas las políticas y es importante diferenciarla de otras políticas que incorporan una perspectiva familiar, por ejemplo las políticas educativas para la primera infancia, las cuales no se dirigen a la familia en su unidad, pero sí afectan a la familia.

En América latina, en la última década, de han desarrollado diferentes políticas orientadas a la familia que se pueden resumir en las siguientes (Rossel, 2013):

- Políticas de protección social, que se manifiestan por el incremento sostenido del gasto público social, el desarrollo de un componente no contributivo, el avance hacia el universalismo de las políticas sociales, la consideración del enfoque de derechos en el diseño de las políticas, la expansión de infraestructura y servicios básicos y, de manera más reciente, la inclusión de la agenda de igualdad de género en el campo de la política social.
- Políticas de reducción de la pobreza: en América Latina están muy extendidos los programas de transferencias monetarias para la reducción de pobreza. Las evaluaciones concluyen un efecto de mediano plazo en el empleo, ingresos y niveles de pobreza de los beneficiarios.
- Políticas de conciliación entre trabajo y familia: todavía recientes en la región, aunque algunos instrumentos tienen mayor antigüedad como son las licencias por maternidad, licencias pro paternidad, licencias parentales (solo existen en Cuba y Chile), servicios de cuidado infantil y educación preescolar.

De otro lado, es importante tener en cuenta la vinculación de las políticas de familia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible por cuanto contribuyen a su cumplimiento, especialmente en los primeros cinco (NACIONES UNIDAS, 2015, NACIONES UNIDAS, 2016):

- En relación al ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo) y el ODS 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible) las políticas de familia dirigidas a las familias con hijos y destinadas a eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza contribuirán a su éxito (por ejemplo, mediante programas de transferencias, las prestaciones por hijos a cargo y los créditos fiscales).
- En relación al ODS 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades), las familias influyen en la salud de sus hijos a través de sus cuidados y comportamientos en materia de salud, por lo que las políticas públicas orientadas a proporcionar mayores recursos a los padres o servicios de cuidados de mayor calidad repercutirán en la salud infantil. Asimismo, las políticas públicas que favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar repercuten en la salud y el bienestar de los niños. El cumplimiento de las licencias por maternidad, paternidad o parentales, repercuten en el cuidado y salud de los niños/as. Asimismo, asegurar políticas para el cumplimiento de los derechos sexuales y

reproductivos, así como políticas orientadas a la salud de los/las adolescentes y personas adultas mayores, garantizarán el bienestar de la familia.

- En relación al ODS 4, las políticas orientadas a la familia contribuyen en gran medida a garantizar mejores resultados en la educación para los niños.
- El ODS 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) podrá conseguirse con adecuadas políticas de familia que incluya el reconocimiento y valoración del trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, esto también conlleva al involucramiento de los varones en el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico.

c) Descripción del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021

El Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021 (PLANFAM) fue aprobado por Decreto Supremo Nº 003-2016-MIMP en el mes de marzo 2016. Plantea los siguientes objetivos de visión y misión:

VISIÓN: Al 2021 las familias estén fortalecidas como instituciones que promueven relaciones democráticas, igualitarias, equitativas e inclusivas con calidad de vida, a través de la formación, socialización, cuidado, seguridad económica y afecto, que contribuyen al desarrollo integral de sus miembros.

MISIÓN: El Estado formula e implementa normas, políticas, programas y servicios para promover, proteger y fortalecer a las familias, respetando la diversidad de su organización y el desarrollo de sus miembros en igualdad, con la participación de la Sociedad.

El PLANFAM está estructurado en diferentes niveles de objetivos:

- Visión – Misión
- 20 Metas emblemáticas
- 5 Lineamientos de Política
- 7 Objetivos Estratégicos
- 10 Resultados Finales
- 34 Resultados Intermedios

En la norma legal que aprueba el PLANFAM se incorpora la creación de una Comisión Multisectorial Permanente integrada por 13 sectores y en calidad de invitada la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. La Comisión es presidida por el Vice Ministro de Poblaciones Vulnerables del MIMP y la Secretaría Técnica es ejercida por la Dirección de Familia de la Dirección General de Familia y Comunidad del MIMP.

d) Evaluaciones realizadas al PLANFAM 2016 - 2021

La Oficina General de Monitoreo, Evaluación de Políticas y Gestión Descentralizada (OGMEPGD) del MIMP realizó dos evaluaciones referentes a la consistencia, coherencia y evaluabilidad del PLANFAM, cuyos principales resultados se muestran a continuación:

- El primer documento⁵ evalúa la coherencia y la consistencia. La coherencia es analizada desde dos puntos de vista: interna (cuando la lógica de articulación al interno de los planes estratégicos, esto es entre la acción estratégica y el objetivo estratégico) y externa (articulación entre planes estratégicos del sector con el PEDN y el PESEM). La OMEP establece dos tipos de análisis de la consistencia: interna (cuando los objetivos, acciones, indicadores y metas, sectoriales e institucionales cumplan con características mínimas de formulación) y externa (se refiere a la correspondencia del objetivo con la acción estratégica con su indicador y meta). Para los dos tipos de análisis establece una escala de medición y asigna puntajes según el análisis que realiza.

El análisis⁶ concluye que el PLANFAM alcanza un puntaje 50% en la consistencia interna (de una escala máxima de 100%) debido a que cuatro de siete objetivos cumplen con los criterios de redacción (verbo, condición de cambio y sujeto).

Asimismo, se asigna un puntaje de 100% de coherencia externa (máximo puntaje de la escala de valoración) porque los siete Objetivos estratégicos del PLANFAM se encuentran alineados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Objetivo Estratégico N° 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional).

En el documento se señala que los aspectos que requieren mejora son: mejorar la redacción de los objetivos estratégicos, de algunos indicadores y de metas, considerando los criterios establecidos y de manera anualizada. Se señala que la estructura del Plan no responde a la estructura solicitada por CEPLAN. Si bien en el documento no se menciona la estructura, se refiere al contenido del Anexo 2 de la Directiva N°001-2014-CEPLAN Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD).

En el documento se menciona que “el análisis de la consistencia interna y externa no aplican”. Se asigna un puntaje de 0% en ambos aspectos (el documento no señala si se realizó este análisis y no se obtuvo puntaje o si no corresponde el análisis a este plan y no se asigna un porcentaje).

- El Análisis de evaluabilidad⁷ considera las siguientes áreas: calidad de la planificación, disponibilidad y calidad de la información, implicación de actores y contexto sociopolítico. El documento concluye que el PLANFAM tiene una limitada evaluabilidad por las siguientes razones:

⁵ MIMP. Informe N° 024-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEP-JVCH (2017).

⁶ Op. Cit. Página 9.

⁷ MIMP. Informe N° 007-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEP-JFSA (2017).

- El plan no establece el problema a solucionar en las familias (como unidad de intervención), sino que presenta el diagnóstico de las personas que integran la familia. Al no identificar el problema central no se identifican causas ni efectos derivados del problema.
- Los lineamientos, objetivos estratégicos y resultados finales no son rigurosos porque no han utilizado el diseño metodológico establecido para la formulación de planes nacionales multisectoriales (CEPLAN).
- De un total de 7 objetivos estratégicos, 4 cumplen con los criterios de formulación: verbo, cambio y sujeto.
- El Plan tiene indicadores limitados a los resultados intermedios. Los otros niveles de objetivos no tienen indicadores.
- El PLANFAM no presenta una relación lógica entre fines y medios.
- El documento no cuenta con información suficiente para su seguimiento y evaluación.
- Se cuenta con una base de datos y herramientas que no están actualizadas y aprobadas. Tampoco existe una persona responsable del manejo de la información.
- Se cuenta con un Sistema de Información (SISFAM), pero no está operativo.
- Para la estimación de los indicadores de resultados intermedios se cuenta con registros administrativos en la base de datos. Solo algunos indicadores cuentan con información secundaria. Identifican problemas en la formulación de los indicadores.

2. Metodología de evaluación

a) Criterios y preguntas de evaluación

Los criterios y preguntas de evaluación fueron establecidos en los términos de referencia y son los siguientes:

Criterios	Preguntas de evaluación
Pertinencia	1) ¿Cuál es el problema o necesidad que el plan intenta resolver y en qué medida lo cubre? 2) ¿El Plan cuenta con un diagnóstico que justifique y sustente los lineamientos y objetivos estratégicos? 3) ¿Se ha identificado y cuantificado la población objetivo? ¿Por qué? 4) ¿Existe una lógica vertical entre los diferentes niveles jerárquicos del Plan? 5) ¿Existe una lógica de articulación entre el PLANFAM y el PEDN, Planes Nacionales y el PESEM del MIMP? ¿Cómo se podría visualizar esta articulación? 6) ¿El PLAFAM se articula o puede estar articulado con Programas Presupuestales?
Sostenibilidad	7) ¿Las entidades implementadoras del PLANFAM conocen el resultado esperado al que están alineados o contribuyen? 8) ¿Los objetivos y resultados del PLANFAM se encuentran articulados a los PESEM de las entidades implementadoras? 9) ¿Cuán útil sería el SISFAM para la programación, reporte de información y seguimiento del PLANFAM? 10) ¿En qué nivel la política de fortalecimiento a las familias está dentro de la agenda gubernamental (nacional, regional y local) para que sea sostenible?

Criterios	Preguntas de evaluación
	11) ¿Existen instrumentos o mecanismos al interior de cada entidad para la implementación del PLANFAM? ¿Cuáles son?

b) Técnicas de recopilación de datos

La evaluación se ha realizado con metodología eminentemente cualitativa, en la que han predominado las técnicas de revisión documental. Se revisaron documentos relacionados a normas legales, políticas y planes gubernamentales, así como directivas.

De otro lado, también se realizó una selección de estudios nacionales e internacionales realizadas en torno a las políticas de familia entre los años 2011 a 2016, periodo anterior a la formulación del PLANFAM.

En el Anexo 1 se presenta la lista de documentos revisados.

3. Resultados

A continuación se presenta los resultados de la evaluación, los cuales han sido organizados según las preguntas establecidas.

a) Pertinencia

- **P1: ¿Cuál es el problema o necesidad que el plan intenta resolver y en qué medida lo cubre?**

El problema o necesidad a resolver el PLANFAM debería estar descrito en el diagnóstico. Sin embargo, al revisar el diagnóstico no queda claro cuáles son los problemas que se quieren abordar desde una política pública orientada a las familias y en un documento de gestión como es el PLANFAM.

En el diagnóstico se incluyen diversos temas y subtemas, que como se verá en la respuesta a la pregunta siguiente, no necesariamente justifican la formulación de un plan específico orientado a las familias. A esto se agrega que los temas priorizados se refieren a los integrantes de las familias (individuos), los mismos que de alguna manera se abordan desde las políticas de otros sectores. El análisis del problema no se centra en las familias, que es la unidad de intervención del PLANFAM, lo cual proporciona una especificidad a la política pública de familias, como se mencionó en el acápite de marco conceptual. En este sentido, estaríamos frente a una política que promueve el enfoque familiar en otras políticas, pero no sería una política de familias.

Visto de otro modo, al revisar los objetivos del plan, tampoco quedan claro el o los problemas a resolver, dado que el PLANFAM tiene los objetivos casi del mismo nivel de jerarquía (misión, visión y lineamientos de política). Por ejemplo, tal como está redactada la visión, se podría suponer que los problemas que se orienta a resolver son:

- la ausencia o debilidad en las relaciones intrafamiliares
- formación de los miembros de la familia

- socialización
- cuidado
- seguridad económica
- afecto

Sin embargo, estos temas no son trabajados en el diagnóstico ni profundizados para establecer los problemas o necesidades que pueden existir, de tal manera que justifiquen la intervención de una política pública. Por ejemplo, de los seis temas mencionados en la visión (señalados en el párrafo anterior), apenas se menciona las relaciones intrafamiliares y la violencia intrafamiliar, las brechas de género en el mercado laboral y la pobreza.

Otra dificultad para identificar los problemas que aborda el PLANFAM es la ausencia de situaciones concluyentes en el diagnóstico que lleven a afirmar la existencia de un problema, una brecha o una necesidad que cubrir. En muchos casos, el plan solo presenta la situación sin calificarla. Por ejemplo:

- Se presenta la situación de la fecundidad en el país, entre 1991 y el año 2012 y se resalta su disminución. Pero, no se menciona por qué es un problema que debe abordar el PLANFAM, o si existe una brecha que cubrir.
- Se menciona el estado conyugal de la población en el año 2007 y se mencionan las normas sobre el reconocimiento de la unión de hecho. Pero no se dice ¿cuál es el problema que se encuentra en esta situación?

Cabe señalar que los estudios revisados y señalados en el marco conceptual de la presente evaluación, proporcionan información de los problemas vigentes de las familias de la región de América Latina que pueden marcar un inicio en el planteamiento del problema de las familias en el país.

De otro lado, el PLANFAM presenta un marco conceptual sobre las familias con “la finalidad de permitir el análisis de diferentes problemáticas a nivel de personas y sociedades”⁸. Allí menciona los enfoques teóricos natural, demográfico, grupo social, unidad social, unidades económicas, los cuales han tomado algunos elementos de las ciencias sociales, del derecho y de la demografía. Sin embargo, este acápite no llega a constituir un marco conceptual del abordaje de las familias porque éste debería orientar el planteamiento de los problemas a resolver y sustentar la explicación de las situaciones encontradas (causas o consecuencias), lo cual no se observa en el documento. Confunde los enfoques teóricos con unidades de estudio (cuando se menciona la demografía como enfoque teórico) o una definición (familia como unidad natural) o una unidad de análisis (grupo social o unidad social o unidad económica). Este marco conceptual no tiene citas bibliográficas que den respaldo a las afirmaciones.

Como se presentó en el acápite de marco conceptual de la presente evaluación, las diferentes disciplinas tienen tratamientos y enfoques propios sobre el tema de la familia, así como recurrencias en el estudio de ciertos temas, por lo que plantear un tema académico en el PLANFAM no es lo más pertinente.

⁸ MIMP. PLANFAM (2016). Página 10.

Otro aspecto que incluye el PLANFAM son los enfoques incorporados (género, derechos humanos, intergeneracional, interculturalidad) y su relación con el marco conceptual, el diagnóstico y los objetivos planteados. Se observa una desvinculación de los enfoques con el marco conceptual, por ejemplo se encuentran ausentes enfoques conceptuales importantes sobre la familia proveniente de los estudios feministas sobre la familia y del campo de los derechos humanos.

La consideración de estos enfoques tampoco son evidentes cuando se realiza el diagnóstico o cuando se plantean los objetivos. Más allá de alguna desagregación de información por área urbana y rural en el diagnóstico, no se incluye ningún dato sobre la diversidad cultural y los arreglos familiares de estos grupos. Tampoco se hace explícito en alguno de los objetivos.

- **P2: ¿El Plan cuenta con un diagnóstico que justifique y sustente los lineamientos y objetivos estratégicos?**

En primer lugar, se debe tener en cuenta que el diagnóstico es un elemento básico y fundamental en la planificación porque presenta el problema que se pretende abordar, las causas que lo ocasionan y las consecuencias, así como las características de la población afectada por el problema. La respuesta a la pregunta anterior era que no se había identificado el problema a resolver, ni sus causas y consecuencias.

Contestando la pregunta de evaluación, la respuesta es afirmativa. El PLANFAM si tiene un diagnóstico, sin embargo:

- Los datos que se incluyen son desactualizados, sobre todo los que provienen de encuestas nacionales (ENDES o ENAHO) son de los años 2011 o 2013, cuando para el año de la formulación del PLANFAM (2016) estaban disponibles los resultados de las encuestas nacionales al año 2015. Otros estudios tienen fecha de 10 años atrás o más (2005 o 2007) como el Censo Nacional de Población, cuando existen proyecciones demográficas que actualizan los datos presentados o información actualizada de las encuestas nacionales.
- El diagnóstico presentado se refiere a diferentes unidades de análisis: hogares, familias, personas y no se sustenta estas diferencias.
- En los temas presentados se incluyen variables o subtemas que no se analizan para relacionarlos con el tema de la familia. Por ejemplo:
 - La dinámica demográfica y el cambio en la pirámide poblacional y su relación con las familias.
 - El bono demográfico y su relación con las familias (éste es diferenciado por el país y tiene mayores consecuencias en los aspectos de empleo).
 - Embarazo adolescente y la constitución o disolución de las familias.
 - La demanda insatisfecha de planificación familiar y la constitución o disolución de las familias.
 - Las trabajadoras del hogar dentro de la dinámica familiar.
 - Se menciona violencia de la mujer y luego se menciona violencia de género, aunque solo se presentan datos de violencia familiar hacia las mujeres.

- De otro lado, el diagnóstico no presenta una claridad conceptual que podría haberse establecido en el marco conceptual. Como se menciona anteriormente, algunos temas no tienen relación con la ubicación donde se los coloca o, en otros, se confunden los términos utilizándolos como sinónimos, si este es el caso, se debe advertir desde el inicio un glosario básico. Algunos ejemplos:
 - Hablar indistintamente de familias o de hogares como si fueran similares.
 - Consideración de violencia hacia la mujer, violencia familiar o violencia de género como sinónimos.
 - Tratar los términos de inequidad social y discriminación con pobreza como similares.
 - Equiparar vulnerabilidad económica con necesidades básicas insatisfechas.

En el siguiente Recuadro 1 se presentan algunas definiciones que indican las diferencias en los conceptos.

Recuadro N° 1. Definiciones

<p>- Familia y hogar: La familia “es el grupo de personas que constituye o forma parte de un hogar, en el cual al menos uno de sus miembros se relaciona con el jefe de este como cónyuge o pariente. De aquí la importancia de la relación de parentesco en la información censal. El concepto de hogar incluye el concepto de familia, pero no vale lo contrario: todas las familias son hogares, pero no todos los hogares son familias (Arriagada, 1999).</p> <p>RUIZ y RODRIGUEZ. Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos. CEPAL. UNFPA. Santiago de Chile, enero 2011.</p>
<p>- Violencia de género: Cualquier acción o conducta, basada en el género¹ y agravada por la discriminación proveniente de la coexistencia de diversas identidades (raza, clase, edad, pertenencia étnica, entre otras), que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona, tanto en el ámbito público como en el privado. Se trata de aquella violencia que ocurre en un contexto de desigualdad sistemática que remite a una situación estructural y a un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades de todas las sociedades y que se apoya en concepciones referentes a la inferioridad y subordinación basadas en la discriminación por sexo-género”.</p> <p>Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP que aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016 – 2021”</p>
<p>- Violencia contra las mujeres: La violencia contra las mujeres es cualquier acción o conducta que les causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de tales, tanto en el ámbito público como en el privado. Se entiende por violencia contra las mujeres: a) La que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer. Comprende, entre otros, violación, maltrato físico o psicológico y abuso sexual, b) La que tenga lugar en la comunidad, sea perpetrada por cualquier persona y comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar. c) La que sea perpetrada o tolerada por los agentes del estado, donde quiera que ocurra (artículo 5).</p> <p>- Violencia contra los integrantes del grupo familiar: La violencia contra cualquier integrante del grupo familiar es cualquier acción o conducta que le causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico y que se produce en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder, de parte de un integrante a otro del grupo familiar. Se tiene especial consideración con las niñas, niños, adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad (artículo 6).</p>

Ley 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Aprobado el 22 de noviembre de 2015.

- **Pobreza monetaria**, porque no considera las otras dimensiones no monetarias de la pobreza, como desnutrición, necesidades básicas insatisfechas, exclusión social, capacidades, etc.; y no en el sentido de que los elementos considerados provienen exclusivamente del gasto o de los ingresos monetarios. Se incluyen otros modos de adquisición como son: el autosuministro y autoconsumo, el pago en especie, y las donaciones públicas y privadas.
- **Pobreza absoluta** se mide respecto a un valor de la línea que no depende de la distribución relativa del bienestar de los hogares (como sería una línea de pobreza basada en la mitad de la mediana del gasto o del ingreso). Se utilizan dos tipos de líneas: de Pobreza Extrema y de Pobreza. La línea de Pobreza Extrema es un valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades nutricionales de las personas. La línea de Pobreza es el valor de la línea de Pobreza Extrema más el valor monetario necesario para satisfacer un conjunto de necesidades no alimentarias consideradas esenciales (transporte, vestimenta, vivienda, educación y salud).

INEI: Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004-2015. Lima, agosto 2016:

- **Vulnerabilidad**: “La vulnerabilidad social ha sido definida como la escasa capacidad de respuesta individual o grupal ante riesgos y contingencia y también como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativa lograr retornos materiales y simbólicos. Por extensión, se puede afirmar que es también una predisposición negativa para la superación de condiciones adversas”.

FILGUEIRA Carlos y PERI Andrés. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile, junio 2004

De otro lado, el diagnóstico justifica parcialmente los lineamientos de política y los objetivos estratégicos planteados, teniendo en cuenta que ambos son considerados como objetivos en el documento. Para sustentar esta afirmación se construyeron las Tablas 1 y 2, donde se detalla la vinculación del diagnóstico con los lineamientos de política y los objetivos estratégicos.

Como se observa en la Tabla 1, el diagnóstico justifica parcialmente a los lineamientos de política 1, 2, 3 y 4. El lineamiento de política 5 no tiene un diagnóstico de sustento. Cuando se analiza el problema, necesidad o brecha que es la base del lineamiento de política, no todos estos aspectos han sido considerados el diagnóstico.

Cabe señalar que el diagnóstico solo señala los hechos, no se ha incluido un análisis de las causas que ocasionan la situación descrita y las consecuencias inmediatas. Tampoco se resalta la brecha o necesidad de intervención respecto a los temas señalados.

Para analizar la correspondencia del diagnóstico con los Objetivos Estratégicos se elaboró una matriz (Tabla 2) en la cual, en la primera parte, se listó los temas del diagnóstico y se cruzó con los contenidos de los objetivos y sus resultados finales. En la segunda parte de la tabla se han colocado otros temas abordados por los objetivos o resultados finales que no fueron considerados en el diagnóstico.

El análisis de esta relación nos lleva a concluir que el diagnóstico justifica parcialmente a los objetivos estratégicos y resultados finales de tal manera que:

- De un total de 32 temas que aborda el diagnóstico, 19 no son utilizados para la justificación de los objetivos estratégicos o resultados finales.
- El Objetivo Estratégico 1.1 tiene una justificación parcial con el diagnóstico porque no aborda de manera completa la situación de la implementación de las políticas de fortalecimiento a las familias ni lo referente a la generación de información, que es el contenido del objetivo.
- El diagnóstico justifica el Objetivo Estratégico 2.1 de dos maneras: de manera parcial cuando se refiere a los servicios de salud materna y de salud sexual y reproductiva, porque en el diagnóstico solo se presenta información sobre la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos. Además, este objetivo se abordan dos temas que no fueron considerados en el diagnóstico (salud materna, sexual y reproductiva y fertilidad asistida).
- El Objetivo Estratégico 2.2 tiene una justificación parcial del diagnóstico debido a que el diagnóstico solo se refiere a niños huérfanos, mientras que el Resultado Intermedio se orienta a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y abandono. Este objetivo aborda temas nuevos que no son considerados en el diagnóstico, como son los servicios de cuidado.
- El Objetivo Estratégico 3.1 casi en la mayoría de los temas que aborda no fueron considerados en el diagnóstico.
- Los Objetivos Estratégicos 4 y 5 tienen justificación en el diagnóstico de manera parcial, porque la mayoría de los temas que aborda no fueron considerados en el diagnóstico.

Tabla 1. Consistencia del diagnóstico del PLANFAM con los lineamientos de política

Lineamientos de política	Identificación clara del problema que se busca solucionar	Identificación de causas y consecuencias del problema	Características de población afectada por el problema	Identificación de políticas o programas vinculados al problema	Objetivo estratégico al que se vincula
<p>LP1: el estado garantiza la promoción, protección y fortalecimiento de las familias</p>	<p>Parcial. En el diagnóstico se incluye un análisis de la situación de la implementación de las políticas, pero no de los servicios o instituciones que deberían cumplir estas funciones. No se analiza las capacidades institucionales y de las personas para el cumplimiento de las políticas, teniendo en cuenta el análisis realizado por el PLANFAM sobre la situación actual y su justificación para el planteamiento de los lineamientos (página 84).</p>	<p>No se mencionan</p>	<p>No.</p>	<p>No</p>	<p>OE 1</p>
<p>LP2: Promoción del derecho a formar y vivir en familia de toda persona contribuyendo a su desarrollo y bienestar integral</p>	<p>Parcial. En la justificación de los lineamientos se presentan tres aspectos que deberían haberse incluido en el diagnóstico: <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de las convivencias y disminución de los matrimonios. Situación: En el diagnóstico se incluye el estado civil de la población, pero no una tendencia para observar la afirmación. <ul style="list-style-type: none"> - Problemas para el acceso oportuno a servicios de planificación familiar. Situación: Se incluye la demanda insatisfecha de planificación familiar. <ul style="list-style-type: none"> - Hogares con miembros en situación de vulnerabilidad, niñas y adolescentes personas adultas mayores y con discapacidad están dispuestas a que se les garantice sus derechos. Situación: se menciona la composición de los hogares con la presencia de niños y niñas, así como personas adultas mayores, pero no con discapacidades o la vulneración de sus derechos.</p>	<p>No se presentan causas ni consecuencias de los temas.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>	<p>OE 2.1 OE 2.2</p>
<p>LP3: fomento de responsabilidades familiares compartidas y de la conciliación entre la vida familiar y el trabajo</p>	<p>Parcial. En la justificación de los lineamientos se presentan los siguientes aspectos que deberían haberse incluido en el diagnóstico:</p>	<p>No.</p>	<p>No</p>	<p>No</p>	<p>OE 3.1 OE 3.2</p>

Lineamientos de política	Identificación clara del problema que se busca solucionar	Identificación de causas y consecuencias del problema	Características de población afectada por el problema	Identificación de políticas o programas vinculados al problema	Objetivo estratégico al que se vincula
<p>LP4: Fomento de relaciones democráticas y asertivas como mecanismo para la prevención de la violencia familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se mantiene estereotipos de género que perpetúa la doble carga de la mujer como responsable del hogar y de trabajar. Situación: no se menciona - Desigualdad entre los miembros de las familias en el ejercicio de las responsabilidades familiares Situación: se incluye datos del uso del tiempo en las actividades domésticas. - Limitada condiciones para conciliar la vida familiar y las actividades laborales. Situación: no se incluye 	No	No	No	OE4
<p>LP5: generación de condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.</p>	<p>Parcial</p> <p>En la justificación de los lineamientos se presentan los siguientes aspectos que deberían haberse incluido en el diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Violencia hacia la mujer y maltrato infantil Situación: se incluye - Violencia en las relaciones familiares Situación: no se incluye - Escasas habilidades sociales y comunicación asertiva Situación: no se incluye 	No	No	No	OE5

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Relación entre problemas identificados en el diagnóstico y los objetivos estratégicos

Temas incluidos en el diagnóstico / objetivos y resultados	Temas no utilizados	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS												
		LP1		LP2				LP3		LP4	LP5			
		OE1.1		OE 2.1	OE 2.2	OE 3.1	OE 3.2	OE 4.1	OE 5.1					
		RF1	RF2	RF1	RF1	RF2	RF1	RF2	RF1	RF2	RF1			
1. Temas de diagnóstico														
Población por áreas de residencia														
Estructura de edades de la población														
Fecundidad														
Tamaño de población menor de 15 años														
Tamaño de población de 60 años y más														
Dependencia demográfica de personas de 60 años y más														
Envejecimiento														
Bono demográfico														
Matrimonio o uniones de hecho														
Inicio temprano de vida conyugal														
Necesidad insatisfecha de planificación familiar														
Embarazo adolescente														
Composición de los hogares														
Tamaño de los hogares														
Tipo de hogares														
Hogares con persona adulta mayor														
Niños/as huérfanos														
Hogares con personas con discapacidad														
Hogares con personas viviendo en el extranjero														
División del trabajo y uso del tiempo en las actividades domésticas														
Trabajadoras del hogar														
Convivencia familiar														
Violencia familiar														
Violencia contra niños y niñas														
Brechas de género en el mercado laboral														
Pobreza														
Inequidad social y discriminación														
Nivel educativo														
Analfabetismo														
Necesidades básicas insatisfechas														
Implementación de la Política Pública de fortalecimiento de las familias														

Temas incluidos en el diagnóstico / objetivos y resultados	Temas no utilizados	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS											
		LP1		LP2				LP3				LP4	LP5
		OE1.1		OE 2.1		OE 2.2		OE 3.1		OE 3.2		OE 4.1	OE 5.1
		RF1	RF2	RF1	RF1	RF1	RF2	RF1	RF1	RF1	RF2	RF1	RF1
Estudios sobre la situación de las familias													
2. Temas de Resultados Finales e intermedios que no están en el diagnóstico													
Servicios de cuidado de la población en situación de vulnerabilidad													
Servicios de salud materno, sexual y reproductivo.													
Reproducción humana asistida													
Conciliación entre vida familiar y trabajo													
Servicios públicos para conciliación entre vida familiar y trabajo													
Roles de género													
Inclusión de enfoque de género en currículo educativa													
Prevención de violencia familiar y sexual													
Relaciones familiares democráticas													
Alimentación escolar													

Fuente: Elaboración propia

Si	
Parcial	
No	

- **P3: ¿Se ha identificado y cuantificado la población objetivo? ¿Por qué?**

El PLANFAM no identifica a la población beneficiaria ni la cuantifica, tal como lo afirma el Informe de Evaluabilidad⁹. Asimismo, no es posible identificar si el PLANFAM considera a la familia como una unidad de intervención o son los integrantes de la familia, o ambas unidades. Esto se debe a que al no tener claridad en el problema a resolver, la formulación del objetivo no alude específicamente a la unidad de intervención, que en este caso debería ser la familia. Del total de siete Objetivos Estratégicos, solo tres aluden específicamente a la familia.

Una forma de superar esta falta de exactitud es a través de los indicadores, pero el PLANFAM no ha establecido indicadores para los objetivos misión, visión, lineamientos de políticas, objetivos estratégicos y resultados finales.

Se debe tener en cuenta que si bien el PLANFAM es considerado una política universal por el Análisis de Evaluabilidad¹⁰, sin embargo, la Ley de Fortalecimiento de la Familia (Ley N° 28542) menciona que se dirige “especialmente por aquellas familias que se encuentran en situación de extrema pobreza, pobreza o riesgo social” (artículo 1).

- **P4: ¿Existe una lógica vertical entre los diferentes niveles jerárquicos del Plan?**

La pregunta de evaluación se refiere a un análisis de lógica vertical, que alude a la metodología de marco lógico como metodología de evaluación. Sin embargo, a solicitud del Equipo de Seguimiento de la Evaluación se realizó el análisis teniendo en cuenta la cadena de valor. Sin embargo, existen limitaciones en el diseño del Plan para realizar ambos análisis.

Como se observa en el Gráfico 1, se ha comparado la estructura de los objetivos de un marco lógico tradicional con los objetivos planteados por el PLANFAM. La Visión y Misión corresponden al mayor nivel de los objetivos en el marco lógico, lo que equivale al impacto y los denominados Lineamientos de Política también tienen un alcance de ese tipo. Por lo que se encontraría una duplicación en los niveles de objetivos de impacto.

En el segundo nivel, denominado Propósito en el marco lógico, corresponde a los efectos o impactos de corto plazo que se quieren obtener, esto equivaldría a los resultados a alcanzar en el 2021, cuando termina el plazo temporal del PLANFAM. En este caso, el plan tiene dos tipos de objetivos, los objetivos estratégicos y los denominados resultados finales.

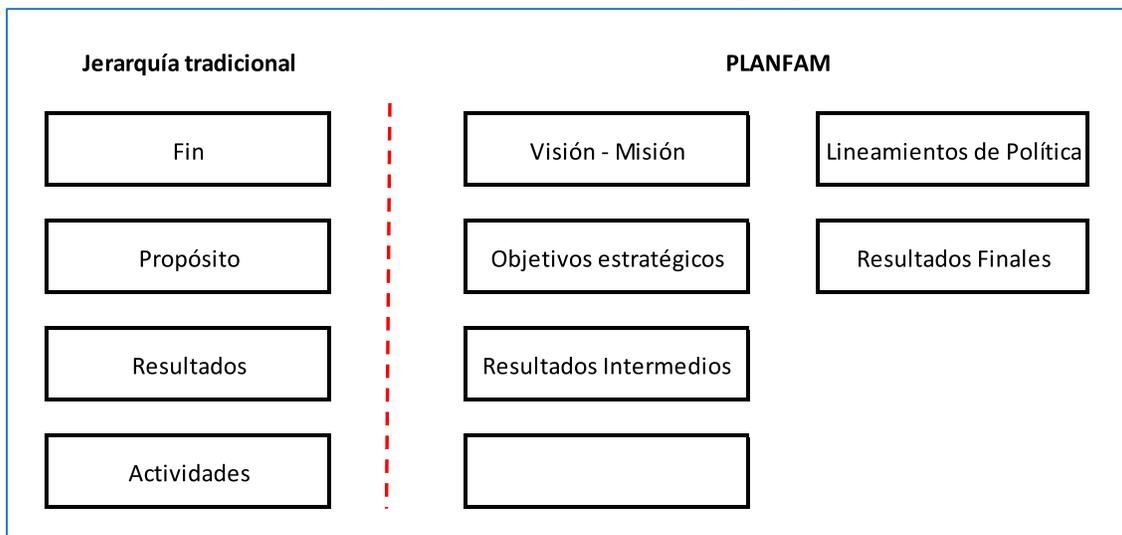
El tercer nivel, corresponde a los productos en el marco lógico tradicional. En este caso, se han colocado los Resultados Intermedios.

El Plan no ha incluido acciones o actividades estratégicas.

⁹ MIMP. Informe N° 007-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEP-JFSA. (2017).

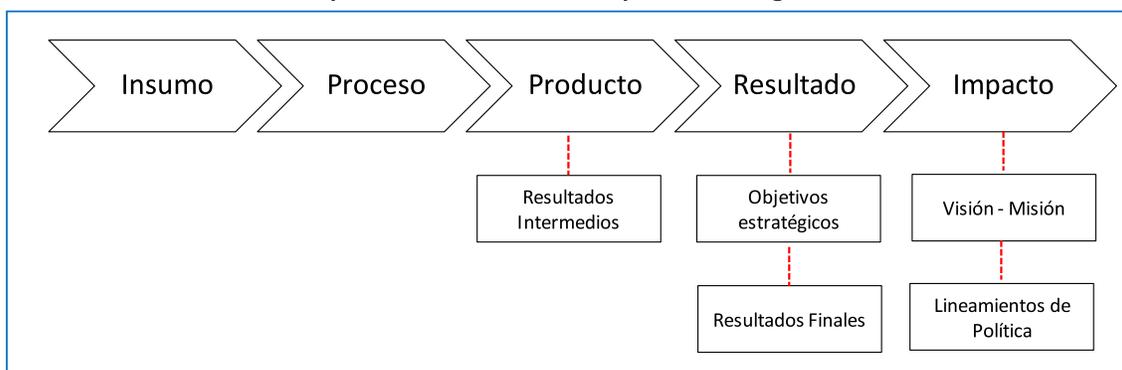
¹⁰ *Ibidem*.

Gráfico 1. Comparación secuencia de marco lógico y PLANFAM



En el Gráfico 2 se presenta una comparación entre la cadena de resultados o impactos y el planteamiento de los objetivos del PLANFAM, que se ha ubicado en la parte inferior. La secuencia no es lineal, como se observa, porque los objetivos planteados no guardan una idea de incremento de valor de un objetivo a otro para su consecución, es decir los objetivos del PLANFAM no cumplen el la idea de una cadena de valor de impactos o, como lo denomina la Política de Modernización del Estado, una cadena de valor pública.

Gráfico 2. Comparación de cadena de impactos con lógica de PLANFAM



Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, en primer lugar, para conocer si existe una lógica vertical, es importante que se haya identificado el problema a resolver, sus causas y sus efectos, porque los objetivos responden a las causas para abordar el problema. Como se mencionó anteriormente, el PLANFAM no tiene identificado el problema a resolver, ni tampoco las causas, tal como lo menciona el Análisis de Evaluabilidad (observa que al no haberse identificado el problema central de la intervención de manera clara, no es posible identificar causas y efectos). Esta situación complica el análisis de la lógica vertical dado que no estaría claras las relaciones entre los “medios a fines” (utilizando el lenguaje del marco lógico) o dicho de otro modo, la relación entre las propuestas de intervención y los resultados a obtener, en cada nivel de objetivos.

En segundo lugar, es importante que la formulación de los objetivos guarde una jerarquía, de tal manera que se pueda identificar una cadena lógica de resultados, donde cada eslabón va aumentando de valor hasta llegar a uno final. El PLANFAM formula cinco niveles de objetivos: misión-visión, lineamientos de políticas, objetivos estratégicos resultados finales y resultados intermedios, pero no se observa el encadenamiento mencionado.

El PLANFAM formula Lineamientos de Política, en el capítulo de objetivos, de tal manera que se entiende que éstos constituyen un nivel de objetivos. Lo que no queda claro es la relación jerárquica de estos lineamientos con la visión y misión. Generalmente, los lineamientos de políticas son grandes objetivos políticos que orientan la formulación de los planes y programas, por lo que no deberían constituir objetivos, sino políticas públicas orientadoras.

De otro lado, el PLANFAM menciona que los lineamientos de política fueron establecidos teniendo en cuenta las políticas iniciadas en el anterior Plan Nacional, la situación de las familias y su relación con la visión del plan actual, cuando su establecimiento debería considerar las políticas consensuadas (por ejemplo el Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (DS N° 027-2007-PCM) y el plan de gobierno actual.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la lógica vertical se consideró lo siguiente:

- Que los Resultados Intermedios (RI) sean suficientes y necesarios para el logro de los Resultados Finales (RF).
- Que los Resultados Finales sean suficientes y necesarios para el logro de los Objetivos Estratégicos (OE).
- Que los Objetivos Estratégicos sean suficientes para la consecución de los Lineamientos de Política (LP).
- Que los Lineamientos de Política sean suficientes para la consecución de la Visión (teniendo en cuenta que en el PLANFAM se consideran como un nivel de objetivos).

El análisis se realizará teniendo en cuenta cada Lineamiento de Política:

Lineamiento de Política 1: El estado garantiza la promoción, protección y fortalecimiento de las familias

En el diagnóstico se menciona que la ausencia de políticas de fortalecimiento a las familias en el nivel regional y local se debe al desconocimiento de cómo abordarlas y la falta de información. Para abordar este problema se plantea el OE 1.1 “implementar la política” y el RF1 “las instituciones públicas implementan”. Es decir, los tres objetivos son formulados de manera similar y sin una gradualidad, lo cual muestra deficiencias en la planificación y la insuficiencia de los contenidos de cada nivel de objetivos para conseguir los siguientes superiores.

Ahora, cuando se revisan los RI1, alude a que las instituciones públicas “mejoran gestión para implementar la política” pero no se propone el medio de cómo lograrlo y se repite el enunciado de los objetivos superiores. Otros RI mencionan la aprobación de normas y la inclusión de presupuesto. Se podría entender que los dos últimos RI estarían incorporados en el RI1, pero el primero solo se refiere al mejoramiento de la planificación (observado a través de los indicadores).

Lineamiento de Política 2: Promoción del derecho a formar y vivir en familia de toda persona contribuyendo a su desarrollo y bienestar integral

Como se mencionó anteriormente, en el diagnóstico es incompleto y no se ha justificado por qué no se está ejerciendo el derecho a vivir en familia o cuál es el problema al respecto. Los Objetivos Estratégicos que se proponen repiten el contenido del LP (“garantizar el derecho de conformar nuevas familias” y “promover el derecho a vivir en familia”) y no son graduales para especificar cuál es el de mayor nivel.

No se sustenta cuál es el problema para la conformación de nuevas familias y cuál es el derecho que se está vulnerando para que surja la necesidad de que el Estado los garantice (OE 2.1). En ese sentido, no se observa una vinculación directa entre los RI propuestos y el RF (servicios de planificación familiar, servicios de fortalecimiento a las familias de los gobiernos regionales y locales sin especificar a qué se refiere, reproducción humana asistida regulada).

Similar situación se observa en relación al OE 2.2 Promover el derecho a vivir en familia de las personas, con especial énfasis en el derecho de vivir en familia de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad. El diagnóstico no señala cuál es el problema de la población vulnerable y su derecho a vivir en familia. En este marco se proponen los RF referentes al “derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y abandono a vivir en una familia” y los mecanismos de cuidado. Al analizar los RI para este objetivo se observa que no son suficientes porque, por un lado, solo se menciona la garantía del derecho a la reinserción y adopción, pero no se dice el medio (cómo) se va a lograr esto. Asimismo, en el tema de los mecanismos de cuidado solo se refieren a las personas con discapacidad severa y personas adultas mayores. Acá se incluyen los servicios de justicia sin que tengan relación con el RF.

Lineamiento de Política 3: Fomento de responsabilidades familiares compartidas y de la conciliación entre la vida familiar y el trabajo

Como se mencionó anteriormente, el diagnóstico que sustenta este lineamiento de política es parcial. Aparentemente, los dos OE planteados estarían orientados directamente al logro de este LP, pero al analizar los RF y RI se nota que es insuficiente. El OE 3.1 “promover las responsabilidades” solo tiene un RF el cual menciona la reducción de la desigualdad de género en el ejercicio de las responsabilidades familiares compartidas” y para lograrlo plantea el RI de inclusión del tema en el currículo escolar, la acción de las oficinas de recursos humanos de las entidades del Estado y acciones desde el Estado para involucrar a los varones. Estos RI están relacionados al RF, sin embargo haría falta enfatizar en un RF orientado a los estereotipos de género.

El OE 3.2 se orienta a la conciliación de la vida familiar y trabajo. Los RF propuestos están vinculados al objetivo, así como los RI. Pero, no se puede afirmar su suficiencia porque el diagnóstico no proporciona información sobre este aspecto que permita conocer la situación, las posibles brechas en el acceso a servicios, la ausencia de normas, etc.

Lineamiento de Política 4: Fomento de relaciones democráticas y asertivas como mecanismo para la prevención de la violencia familiar

Este lineamiento no tiene diagnóstico que lo sustente. Solamente se coloca la situación de la violencia familiar, lo cual no permite afirmar que el OE 4.1 Fortalecer a las familias como espacios libres de violencia sea suficiente para fomentar las relaciones democráticas. A la vez, el RF RF1 Las familias fortalecen sus relaciones familiares para desarrollar una cultura de prevención de la violencia familiar., repite lo que menciona el PE y no es suficiente para lograrlo. Los RI propuestos solo se orientan a la violencia familiar, omitiéndose RI orientados a las relaciones familiares y las habilidades sociales y comunicación asertiva en las familias.

Lineamiento de Política 5: Generación de condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias.

El LP5 no tiene sustento en el diagnóstico debido a que presenta una situación socioeconómica de las familias, pero no se precisa la vulnerabilidad. En ese sentido el RF y los RI se orientan a la satisfacción de las necesidades básicas de la vivienda, acceso a educación básica e incremento de ingresos. Sin embargo, estos resultados solo apuntan a la vulnerabilidad económica, desconociendo otros tipos de vulnerabilidades.

Cabe mencionar que también se observa la falta de jerarquización en los objetivos y los RF no son específicos dado que repiten lo que manifiesta el LP. El LP 5 menciona “generación de condiciones” y el RF “mejorar condiciones”

Relación entre los Lineamientos de Política, la Visión y la Misión:

Dos de los cinco Lineamientos de Política se relacionan directamente con la Visión, estos son el Lineamiento de Política 4 y el Lineamiento de Política 5. El LP 4 que se refiere al “fomento de relaciones democráticas y asertivas como mecanismo para la prevención de la violencia familiar” y estaría orientado directamente al contenido de la visión en su declaración “la ausencia o debilidad en las relaciones intrafamiliares”. El Lineamiento de Política 5 “generación de condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de las familias”, los cuales estarían apuntando directamente al contenido de la visión cuando se refiere a seguridad económica. Cabe señalar que tanto en el LP 4 y el LP 5, tal como están formulados, se limitan a la prevención de la violencia familiar y a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, lo cual no se encuentra justificado.

El Lineamiento de Política 1 se relaciona con la Misión, puesto que se refiere a las intervenciones del estado en ambos casos. La formulación del LP 1 y la misión son similares y no tienen una jerarquía de gradualidad como deberían tener los objetivos.

Los lineamientos de política LP2 y LP3 no se encuentran vinculados directamente a la Visión o Misión por su forma de redacción de éstos últimos.

En conclusión, los lineamientos de política no son suficientes para alcanzar la Visión y Misión.

- **P5: ¿Existe una lógica de articulación entre el PLANFAM y el PEDN, Planes Nacionales y el PESEM del MIMP? ¿Cómo se podría visualizar esta articulación?**

Teniendo en cuenta la definición de coherencia externa establecida por la OMEP¹¹, se puede mencionar que el PLANFAM está relacionado con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al año 2021¹², porque éste considera el tema de fortalecimiento a las familias en un lineamiento de política y el PLANFAM menciona el tema de fortalecimiento de la familia en la Visión. Sin embargo, el PEDN no desarrolla esta política de manera específica a través de algún objetivo, indicador, meta o acciones estratégicas.

El PEDN menciona: “Promover el cambio de actitudes en la sociedad, eliminando paulatinamente la violencia familiar y consolidando el núcleo básico familiar, fortaleciendo la cohesión social, la cultura de paz, la solidaridad y la vigencia de los valores éticos y morales” (Eje Estratégico 1, derechos fundamentales y dignidad de las personas, lineamiento de política 4).

Cabe señalar que en la actualidad el CEPLAN se encuentra en un proceso de actualización del PEDN (Directiva N°001-2017-CEPLAN/PCD “Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional del 2 de mayo 2017), en el cual se refiere que la articulación se debe producir entre las políticas sectoriales y el PEDN que marca las políticas nacionales priorizadas.

En cuanto a la articulación del PLANFAM con el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2013-2016 del MIMP¹³, se puede afirmar que el PLANFAM en su momento de formulación y aprobación estaba articulado a los objetivos planteados en el PESEM. En éste se planteaba la siguiente política nacional: “Fortalecer a las familias como instituciones fundamentales de la sociedad, igualitarias, equitativas e inclusivas que permiten la formación, socialización, cuidado y protección de sus miembros. Que garanticen la corresponsabilidad entre hombres y mujeres y la conciliación entre la vida familiar y laboral”. Además, el PESEM mencionaba como objetivo estratégico específico: 1. Fortalecer a las familias como instituciones democráticas, igualitarias, equitativas e inclusivas que permiten la formación, socialización, cuidado y protección de sus miembros. Este último contenido ha sido recogido en la visión del PLANFAM 2016-2021.

En el año 2017 el MIMP inició el proceso de formulación del PESEM 2017-2021, el cual no ha concluido. El PESEM que se está formulando deberá considerar el tema del fortalecimiento de la familia por tres motivos: ser un eje estratégico del PEDN, por la vigencia de la Ley N° 28542 Ley de Fortalecimiento de la Familia y del Decreto Legislativo N° 1098 que aprueba la Ley de Organización y Funciones del MIMP.

- **P6: ¿El PLANFAM se articula o puede estar articulado con Programas Presupuestales?**

En la lógica y jerarquía de la planificación, primero debería formularse un plan y luego los programas presupuestales, asegurando de esta manera la articulación entre ambos y la implementación del plan por medio de los programas presupuestales. Este no es el caso del PLANFAM y los programas

¹¹ MIMP. Informe N° 024-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEP-JVCH (2017).

¹² Plan Bicentenario aprobado en el año 2011 mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

¹³ Aprobado con Resolución Ministerial 154-2013-MIMP de junio 2013.

presupuestales actuales. Sin embargo, para contestar la pregunta de evaluación, se revisó los objetivos de los programas presupuestales actuales para relacionarlos con los Resultados Finales e Intermedios.

En la Tabla siguiente se presenta la relación de Programas Presupuestales del año 2016 que se encuentran asociados a los objetivos del PLANFAM. Como se observa en la Tabla 3, el Objetivo Estratégico 1.1 y 2.1 no tienen programas presupuestales asociados. El 3.2 tiene de manera parcial.

Esta situación atenta contra la sostenibilidad del PLANFAM porque no asegura que éste tenga presupuesto para su implementación.

Tabla 3. Programas Presupuestales asociados a los objetivos del PLANFAM

Objetivo Estratégico	Resultados Finales	Programa Presupuestal
OE 1.1 Implementar la política pública de fortalecimiento de las familias en forma intersectorial e intergubernamental.	RF1 Las instituciones públicas implementan las políticas de fortalecimiento de las familias.	Ninguno
	RF2 Las instituciones públicas cuentan con información oportuna sobre la situación de las familias para la toma de decisiones informadas	Ninguno
OE 2.1 Garantizar el derecho a la conformación de nuevas familias.	RF1 El Estado garantiza condiciones para la conformación de nuevas familias.	PP 0002: Salud materno neonatal PP 0067 Celeridad de los procesos judiciales de Familia
OE 2.2 Promover el derecho a vivir en familia de las personas, con especial énfasis en el derecho de vivir en familia de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.	RF1 Se garantiza el derecho de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y abandono a vivir en una familia.	Ninguno
	RF2 El estado cuenta con mecanismos para satisfacer las necesidades de cuidado de la población en situación de vulnerabilidad.	Ninguno
OE 3.1 Promover el ejercicio igualitario de las responsabilidades familiares.	RF1 Reducir la desigualdad de género en el ejercicio de las responsabilidades familiares compartidas.	Ninguno
OE 3.2 Garantizar condiciones para que las personas puedan conciliar su vida familiar y el trabajo.	RF1 Asegurar la promoción, cumplimiento y evaluación y de la legislación y políticas, que garanticen la conciliación entre la vida familiar y el trabajo en el ámbito público y privado.	Ninguno
	RF2 Mejorar y extender los servicios públicos y privados orientados a conciliar la vida familiar y el trabajo	PP 0098 Programa Cuna Más
OE 4.1 Fortalecer a las Familias como espacios libres de violencia.	RF1 Las familias fortalecen sus relaciones familiares para desarrollar una cultura de prevención de la violencia familiar.	PP 0080 Lucha contra la violencia familiar
OE 5.1 Mejorar las condiciones para satisfacer las necesidades básicas estructurales de las familias.	RF1 Las familias satisfacen sus necesidades básicas estructurales (vivienda, condiciones sanitarias, educación, capacidad económica).	PP 0059 Bono familiar habitacional PP 0046 Acceso y uso de electrificación rural PP 0059 Bono familiar habitacional PP 0082 Programa nacional de Saneamiento Urbano PP 0083 Programa nacional de Saneamiento rural

Objetivo Estratégico	Resultados Finales	Programa Presupuestal
		PP 0091 Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la educación básica regular PP 090 Logros de aprendizaje de estudiantes de la EBR PP 0049 Programa nacional de apoyo directo a los más pobres - JUNTOS

Fuente: Página web del MEF.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales/211-presupuesto-publico/presupuesto-por-resultados/5346-relacion-de-programas-presupuestales>

b) Sostenibilidad

- **P7: ¿Las entidades implementadoras del PLANFAM conocen el resultado esperado al que están alineados o contribuyen?**

El diagnóstico que incorpora el PLANFAM menciona la falta de políticas públicas por el desconocimiento de los funcionarios públicos sobre el tema de familia y el fortalecimiento a las mismas. A esta situación señalada se suman las discusiones de los integrantes de la Comisión Multisectorial Permanente en la cual manifiestan el desconocimiento de tres aspectos importantes: el marco conceptual del que parte el PLANFAM, el concepto de familia y sus funciones.

- **P8: ¿Los objetivos y resultados del PLANFAM se encuentran articulados a los PESEM de las entidades implementadoras?**

Para responder la pregunta se revisó los PESEM de las instituciones que integran la Comisión Multisectorial Permanente creada para el seguimiento del PLANFAM. En cada PESEM se verificó la existencia de un objetivo o acción estratégica que se encuentre vinculada a los Resultados Intermedios. Esta acción respondería la capacidad del plan de promover política con enfoque de familia.

Como se observa en la Tabla 4, la mayoría de los sectores no tienen incluidos los objetivos del PLANFAM en sus PESEM. Dos situaciones particulares: el Ministerio de Cultura no tiene asignada ninguna actividad en el PLANFAM, sin embargo participa en la Comisión Multisectorial permanente. Además, en el caso del Ministerio de Transporte no pudo verificarse la vinculación porque el PESEM no está disponible.

Esta falta de articulación afecta directamente la sostenibilidad del PLANFAM debido a que “el fortalecimiento a las familias” no tendrá prioridad programática ni presupuestal en los sectores, lo cual redundará en el nivel de desempeño del Plan.

Tabla 4. Objetivos Estratégicos del PLANFAM incluidos en los PESEM

Objetivo Estratégico	PESEM										
	PCM	MINSA	MINEDU	MIDIS	MTC*	VIVIENDA	MININTER	MINJUS	CULTURA	MTPE	MTCE
OE1.1 Implementar la política pública de fortalecimiento de las familias en forma intersectorial e intergubernamental.											
OE 2.1 Garantizar el derecho a la conformación de nuevas familias.											
OE 2.2 Promover el derecho a vivir en familia de las personas, con especial énfasis en el derecho de vivir en familia de los niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.											
OE 3.1 Promover el ejercicio igualitario de las responsabilidades familiares.											
OE 3.2 Garantizar condiciones para que las personas puedan conciliar su vida familiar y el trabajo.											
OE 4.1 Fortalecer a las Familias como espacios libres de violencia.											
OE 5.1 Mejorar las condiciones para satisfacer las necesidades básicas estructurales de las familias.											

Fuente: Elaboración propia

Nota: No está disponible el PESEM del Ministerio de Transporte



- **P9: ¿Cuán útil sería el SISFAM para la programación, reporte de información y seguimiento del PLANFAM?**

El Sistema de Indicadores de Familia (SISFAM) es parte del Observatorio Nacional de las Familias del MIMP. Está constituido por 23 indicadores agrupados en los temas de vulneración de derechos, violencia familiar y sexual, familias y pobreza.

La principal dificultad que se encuentra en el uso de este sistema para el monitoreo del PLANFAM es que los indicadores del SISFAM no son los mismos que ha establecido el Plan, por lo que se encuentran desvinculados. De igual manera, el SISFAM no responde a las 20 metas emblemáticas colocadas en el Plan.

Para elaborar el sistema de monitoreo y evaluación del PLANFAM se tiene que tener en cuenta los indicadores seleccionados para que pueda hacer el monitoreo de los mismos.

- **P10: ¿En qué nivel la política de fortalecimiento a las familias está dentro de la agenda gubernamental (nacional, regional y local) para que sea sostenible?**

El fortalecimiento de la familia es un compromiso del país y se recoge en la Constitución Política¹⁴, el Acuerdo Nacional¹⁵ y la Ley N° 28983, Ley de Fortalecimiento de la Familia (Ley N° 28542), lo cual indicaría la vigencia de una política pública.

Sin embargo, el tema de fortalecimiento de la familia no ha podido ser identificado como un tema prioritario en la agenda gubernamental actual cuando se analiza los discursos de investidura del premier de cada uno de los gabinetes ministeriales¹⁶. Esto no significa que no existan políticas prioritarias orientadas a los integrantes de la familia (mujer, niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores) o que se orienten a la protección económica a través de programas sociales. Lo que no se identifica son políticas donde la unidad de intervención sean las familias.

De otro lado, el Gobierno Peruano se encuentra comprometido con el cumplimiento de las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que la vigencia de un Plan orientado a las familias es justificable dado que, como se menciona en el marco conceptual de la presente evaluación, para el cumplimiento de los primeros cinco ODS las familias cumplen un rol fundamental.

- **P11: ¿Existen instrumentos o mecanismos al interior de cada entidad para la implementación del PLANFAM? ¿Cuáles son?**

¹⁴ Artículo 4°.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad. La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

¹⁵ “fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes”; (Política 16. Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud)

¹⁶ Exposición del Presidente del Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi ante el Congreso de la República, 18 de agosto de 2016 y Exposición de la Presidenta del Consejo de Ministros Mercedes Aráoz Fernández ante el congreso de la República, 12 de octubre de 2017.

El Decreto Supremo N° 003-2016-MIMP que aprueba el PLANFAM 2016-2021 establece la Comisión Multisectorial Permanente para el “seguimiento y fiscalización” del PLANFAM integrada por 13 sectores. También menciona que cada entidad puede adoptar medidas adecuadas para su ejecución (artículo 2). Asimismo se establece la Secretaría Técnica a cargo de la Dirección de Fortalecimiento de las familias de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del MIMP (artículo 6).

4. Conclusiones

El Plan no tiene una consistencia interna en su formulación. Es un documento que no precisa los problemas que va a resolver y carece de un marco conceptual actualizado que oriente el análisis causal. Esto trae como consecuencia que el PLANFAM 2015-2021, tal como está formulado, no tenga características de una política de familia porque su unidad de intervención no son las familias y sus diferentes problemas o necesidades, sino es un plan de promoción de políticas con enfoque familiar.

La indefinición política no debe ser un obstáculo porque un diagnóstico que identifique brechas, necesidades, problemas o vulneración de derechos, puede ser una herramienta de demostrar los vacíos de las políticas y su necesidad de formularse.

EL PLANFAM presenta inconsistencias en la lógica vertical de los objetivos, dado que duplica el contenido de las políticas con los objetivos de menor nivel en tres de los cinco lineamientos de política. Asimismo, la carencia de un diagnóstico que presente causas a los problemas complejiza el análisis de la lógica vertical, pero se encuentra insuficiencia de los resultados intermedios para lograr los resultados finales y éstos en conjunto para lograr los objetivos estratégicos. Asimismo, no es posible hacer un análisis de cadena de impactos o cadena de valor público, dadas las limitaciones en la formulación de los objetivos, los cuales no guardan una lógica de incremento de valor de un nivel a otro.

El PLANFAM responde a las políticas nacionales y del mandato del MIMP, porque en todas se menciona el “fortalecimiento de las familias”. Sin embargo, poco se ha avanzado en el desarrollo de esta afirmación que conlleve a políticas públicas específicas de familia, que incluya la incorporación del enfoque de familias en otras políticas. Esto trae como consecuencia la poca articulación del PLANFAM con los Planes Sectoriales Multianuales de las instituciones que forman parte de la Comisión Multisectorial Permanente. A esto se suma que muy pocos programas presupuestales pueden vincularse a los objetivos del PLANFAM. Ambos elementos representa serios obstáculos para la implementación del plan.

5. Recomendaciones

- a) Se recomienda que el PLANFAM sea revisado y reformulado, partiendo de la concepción de que la familia es su unidad de intervención y teniendo como marco las políticas nacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- b) Es recomendable que se formule lineamientos de política de familia independientes del PLANFAM, que constituyan elementos orientadores del desarrollo de políticas de familias.
- c) La reformulación del PLANFAM debe considerar las tendencias de la situación de las familias en la actualidad proporcionando suficiente información que justifique la intervención, planteando las causas y consecuencias sustentadas con evidencia actualizadas.
- d) Asimismo, se recomienda seguir las pautas metodológicas del CEPLAN con la finalidad de que los objetivos guarden correspondencia con la estructura y los niveles jerárquicos de los objetivos, de tal manera que se observe una cadena de valor público.
- e) Se recomienda que antes de reformular el PLANFAM se realice un proceso de fortalecimiento de capacidades de los técnicos del MIMP y de los sectores en los temas de familia con el objeto de homogenizar el lenguaje, los conceptos y las estrategias de intervención.

6. Bibliografía

CADENAS, Hugo (2015)

La familia como sistema social: Conyugalidad y parentalidad. Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad, núm. 33, 2015, pp. 29-41. Facultad de Ciencias Sociales. Santiago de Chile, Chile.

CENTRO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN - CEPLAN (2011)

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Decreto Supremo N° 054-2011-PCM)

Decreto Supremo N° 008-2016-MIMP que aprueba el “Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016 – 2021”

FANTOVA AZCOAGA, Fernando (2004)

Política familiar e intervención familiar: una aproximación. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004; (50). Página(s): 121-134.

FILGUEIRA Carlos y PERI Andrés (2004)

América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Proyecto Regional de Población Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población / Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Santiago de Chile, junio 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - INEI (2016)

Perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2004-2015. Lima, agosto 2016

Ley 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. Aprobado el 22 de noviembre de 2015.

LÓPEZ-MONTAÑO, L. M. & HERRERA-SARAY, G. D. (2014).

Epistemología de la ciencia de familia-Estudios de familia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 12 (1), pp. 65-76.

LÓPEZ, Martín (2000).

Familia y sociedad: una introducción a la sociología de la familia. Instituto de Ciencias para la Familia de la Universidad de Navarra. Ediciones RIALP. España.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

Programas presupuestales.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales/211-presupuesto-publico/presupuesto-por-resultados/5346-relacion-de-programas-presupuestales>

Revisado el 11/12/2017

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES.

a) Plan Nacional de Fortalecimiento de las Familias 2016-2021. Lima, 2016.

b) Informe N° 024-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEPE-JVCH. Análisis de consistencia y coherencia de los Planes Especiales Multisectoriales y del Programa de Pensión por Discapacidad Severa. Lima, 29 de marzo 2017.

c) Informe N° 007-2017-MIMP/OGMEPGD-OMEPE-JFSA. Análisis de evaluabilidad del Plan Nacional de Fortalecimiento a las Familias 2016-2021. Lima, 24 de mayo 2017.

d) Plan Estratégico Multisectorial 2013-2016. Aprobado por Resolución Ministerial 154-2013-MIMP de junio 2013.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Desarrollo e Inclusión Social 2013-2016. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 006-2013-MIDIS del 11 de enero 2013.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 230-2016-MINCETUR/DM.- Resolución que aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM del sector Comercio Exterior y Turismo, periodo 2016 – 2021 y Resolución Ministerial Nº 461-2016-MINCETUR/DM.- Resolución que modifica el Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM del sector Comercio Exterior y Turismo, periodo 2016 – 2021.

MINISTERIO DE CULTURA.

Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021. Sector Cultura. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 427-2016-MC del 3 de noviembre 2016.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

Plan Estratégico Sectorial Multianual de Educación 2016-2021. Sector Trabajo y Promoción del Empleo. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 287-2016-MINEDU del 7 de junio 2016.

MINISTERIO DEL INTERIOR.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021 actualizado del sector interior. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 1805-2016-IN del 29 de diciembre 2016.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Justicia y Derechos Humanos 2015-2021. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 0054-2015-JUS del 30 de marzo 2015.

MINISTERIO DE SALUD

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 367-2016/MINSA del 13 Junio de 2016.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2017-2021. Sector Trabajo y Promoción del Empleo. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 329-2016-TR del 29 de diciembre 2016.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO.

Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2021. Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento. Aprobado por Resolución Ministerial Nº 354-2015-VIVIENDA del 30 de diciembre 2015.

NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2015)

Aplicación de los objetivos del Año Internacional de la Familia y sus procesos de seguimiento. Informe del Secretario General. Documento A/71/61–E/2016/7, 19 de noviembre 2015.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. DIVISION FOR SOCIAL POLICY AND DEVELOPMENT (2016).

Family polities § 2030 Sustainable Development Agenda. Report of the United Nations Expert Group Meeting. New York, 13-16 may 2016.

NIEVES RICO, María y MALDONADO, Carlos. Editores (2011).

Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas. CEPAL. UNFPA. Santiago de Chile.

PEASE GARCÍA, Henry (2008).

Régimen democrático y políticas públicas. En: Aula Magna 2008. Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas. Fondo Editorial. Pontificia Universidad Católica del Perú.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2016-2020. Presidencia del Consejo de Ministros. Aprobado por Resolución Ministerial N° 289-2015-PCM del 22 de diciembre 2015.

ROSSEL, Cecilia (2013)

Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo familia. Julio, 2013.

RUIZ Magda y RODRIGUEZ Jorge (2011).

Familia y nupcialidad en los censos latinoamericanos recientes: una realidad que desborda los datos. CEPAL. UNFPA. Santiago de Chile, enero 2011.