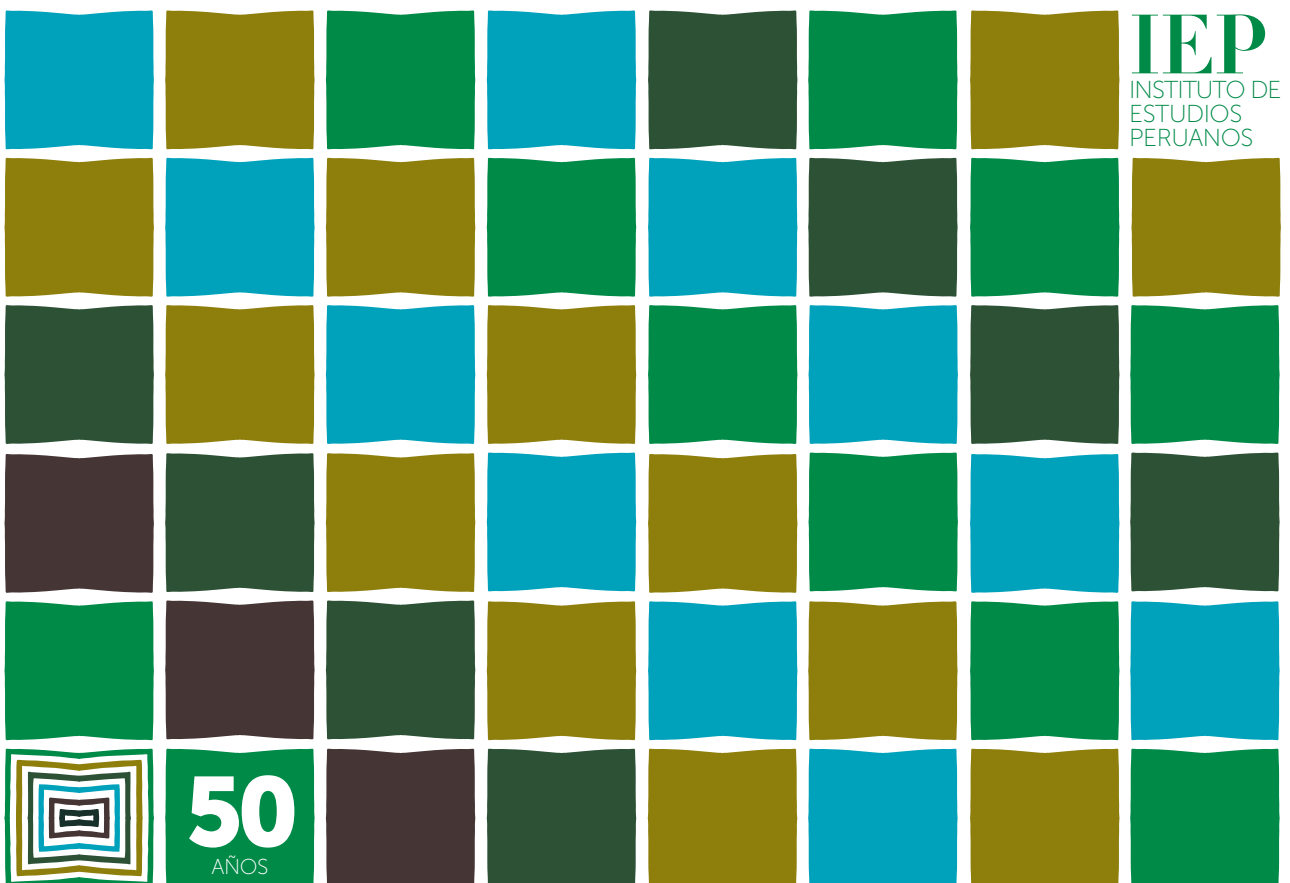


Carolina Trivelli Ávila  
Silvana Vargas Winstanley

# ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN

Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la  
creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social



Carolina Trivelli Ávila  
Silvana Vargas Winstanley

# ENTRE EL DISCURSO Y LA ACCIÓN

Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la  
creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Documento de Trabajo N.º 208



© Instituto de Estudios Peruanos, IEP  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Central telefónica: (51-1) 332-6194  
Fax: (51-1) 332-6173  
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>  
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:  
<[http://www.iep.org.pe/biblioteca\\_virtual.html](http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html)>

ISBN 978-9972-51-490-6  
Documento de Trabajo (ISSN 1022-0356)  
Serie Documentos de Política, 9 (ISSN 1022-0372)  
Edición digital

Lima, diciembre del 2014

Corrección de estilo: Luis Andrade  
Diagramación: ErickRagas.com

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

---

TRIVELLI, Carolina  
*Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Inclusión Social* / Carolina Trivelli y Silvana Vargas Winstanley. Lima, IEP, 2014 (Documento de Trabajo, 208. Serie de Política 9)

1. POLÍTICAS PÚBLICAS; 2. MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL; 3. INCLUSIÓN SOCIAL; 4. PROGRAMAS SOCIALES; 5. POBREZA; 6. HUMALA TASSO, OLLANTA, PRESIDENTE, 2011-2016; 7. PERÚ

WD/04.04.02/P/9

---



Prólogo.....	9
Introducción.....	11
<b>1. De la apuesta al enfoque: articulando políticas, programas e intervenciones en un nuevo Ministerio .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Orientación y alineamiento en función de resultados: hacia la articulación de la política de desarrollo e inclusión social .....</b>	<b>21</b>
2.1 Antecedentes de la articulación de la política social.....	22
2.2 Desafíos para la articulación del sector Desarrollo e Inclusión Social.....	25
2.3 Decisiones en la curva de aprendizaje para la articulación de la política social.....	25
2.4 Dilemas desde la experiencia de articulación (o cómo institucionalizar que «uno más uno sea más que dos»).....	31
<b>3. Medición y rendición de cuentas en la política de desarrollo e inclusión social: hacia un enfoque basado en evidencias .....</b>	<b>33</b>
3.1 Antecedentes acerca de la medición de la política de desarrollo e inclusión social .....	33
3.2 Desafíos para la medición de la política de desarrollo e inclusión social .....	34
3.3 Decisiones en la curva de aprendizaje para la medición de la política de desarrollo e inclusión social.....	36
3.4 Dilemas sobre la medición de la política de desarrollo e inclusión social.....	47

<b>4. Efectividad en los programas sociales: hacia la reducción de la pobreza y el logro de resultados de desarrollo e inclusión social .....</b>	<b>51</b>
4.1 Antecedentes de la gestión de programas sociales orientados hacia resultados de desarrollo e inclusión social .....	51
4.2 Desafíos para la gestión de programas sociales orientados a resultados de desarrollo e inclusión social .....	53
4.3 Decisiones para optimizar el desempeño y la gestión de los programas sociales.....	58
4.4 Dilemas sobre el desempeño y gestión de los programas sociales.....	63
<b>5. Enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social: hacia una ruta conjunta con los gobiernos regionales y locales para la gestión de resultados.....</b>	<b>67</b>
5.1 Antecedentes de la aplicación del enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social.....	68
5.2 Desafíos en la aplicación del enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social .....	68
5.3 Decisiones en torno a la aplicación del enfoque territorial en la práctica de la política de desarrollo e inclusión social.....	69
5.4 Dilemas relativos al enfoque territorial aplicado a las políticas de desarrollo e inclusión social .....	73
<b>6. Aprendizajes y lecciones: a modo de epílogo.....</b>	<b>77</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>83</b>



### Índice de figuras

1.1 MIDIS: Enfoque operativo.....	17
2.1 MIDIS: Secuencia entre instrumentos de articulación de la política de desarrollo e inclusión social.....	31
3.1 MIDIS: Población emblemática con enfoque territorial .....	37
4.1 MIDIS: Programas sociales en el marco de la ENDIS .....	59



### Índice de gráficos

1.1 Evolución de la tasa de crecimiento del PBI, Perú, 2005-2011 .....	15
1.2 Brechas urbano-rural 2010.....	15
2.1 Instrumentos de política social y tasas de pobreza.....	23
3.1 Distribución regional de la PePI.....	38
3.2 Evolución de la incidencia de pobreza extrema en el Perú, 2005-2013 .....	48



## Índice de tablas

3.1	MIDIS: Indicadores y metas de la política de desarrollo e inclusión social.....	40
3.2	MIDIS: Indicadores y metas según ejes estratégicos de la Estrategia Nacional.....	40
3.3	MIDIS: Matriz de evaluaciones de impacto de programas y políticas sociales.....	45
3.4	MIDIS: Propuestas Quipu y Quipu VRAEM.....	46
3.5	Evolución de la pobreza extrema según ámbito geográfico. Perú, 2003-2013.....	49
4.1	Perú: Evolución presupuestal de los principales programas sociales 2007-2011.....	52
4.2	MIDIS: Programas sociales según sus objetivos estratégicos y estrategias operativas.....	54
4.3	MIDIS: Metas y asignación presupuestal según programa social.....	57
4.4	MIDIS: Dimensiones evaluadas según programa social.....	60
4.5	MIDIS: Aspectos clave de PpR según programa social.....	61
4.6	MIDIS: Criterios de focalización según programa social (antes de reformar el SISFOH).....	62
4.7	MIDIS: Matriz de innovaciones según programa social (2013).....	66
5.1	MIDIS: Síntesis de iniciativas regionales en marcha.....	71
5.2	MIDIS: Convenios con gobiernos regionales y locales.....	73
6.1	Matriz de síntesis: Desafíos, decisiones y dilemas.....	78



## Principales abreviaciones

ALCADECA	Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE	Comité de alimentación escolar
CAD	Convenio de asignación por desempeño
CCPP	Centros poblados
CIAI	Centros infantiles de atención integral
DCI	Desnutrición crónica infantil
DGGU	Dirección General de Gestión de Usuarios
DGSE	Dirección General de Seguimiento y Evaluación
DINA	Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia
DIT	Desarrollo infantil temprano
DTR	Desarrollo territorial rural
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales

FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GGLL	Gobiernos locales
GGRR	Gobiernos regionales
GpR	Gestión por resultados
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IIEE	Instituciones educativas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPA	Innovations for Poverty Action
J-PAL	<i>Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab</i>
Juntos	Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MYPE	Micro y pequeña empresa
OMS	Organización Mundial de la Salud
P-20	Piloto de Articulación Territorial de la Política Social
PAINMI	Programa de Estrategias Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PIDERAL	Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina
PIN	Programa Integral de Nutrición
PePI	Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONAMA	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SEP	Soluciones Empresariales contra la Pobreza
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SINAMEIS	Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SIS	Seguro Integral de Salud
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
TAL	<i>Technical Assistance Loan</i>
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
TMC	Transferencias monetarias condicionadas





Son muy pocas las oportunidades en que hombres y mujeres dedicados a las ciencias sociales tenemos la oportunidad de poner en práctica aquellas recomendaciones de política que nuestros estudios proponen. Desde que nos formamos en la facultad, se nos exige que las conclusiones de nuestros trabajos para los cursos contengan recomendaciones de política pública. Pero han sido casi inexistentes, hasta muy recientemente, los cursos y la formación que recibimos para implementar esas recomendaciones.

En este texto, que presento con gusto y orgullo, tanto personal como institucional, se reflexiona sobre una de esas experiencias únicas y preciosas que se dan cuando científicas sociales tienen la oportunidad de liderar la implementación de un ministerio y de políticas públicas relacionadas con temas sobre los cuales venían trabajando y teorizando como investigadoras y docentes desde hacía ya un buen tiempo: la inclusión social. Y, claro, de la misma manera que la pobreza tiene que ser comprendida de manera multidimensional, también la inclusión social tiene un conjunto de aspectos, cuya comprensión es crítica para una implementación exitosa de las políticas públicas necesarias para que todos los peruanos vivamos en una nación de ciudadanos. Dicho coloquialmente, podemos comprender la inclusión social sobre cómo nivelamos el piso para que todos los peruanos y peruanas podamos ser partícipes plenos de las políticas públicas universales; para que todos y todas, independientemente de dónde hayamos nacido, tengamos oportunidades similares para llevar adelante una vida plena.

En el Instituto de Estudios Peruanos hemos producido y publicado libros y documentos que dan cuenta de las reflexiones y estudios en profundidad de un conjunto amplio y variado de profesionales de las ciencias sociales. En el año en que cumplimos nuestro 50 aniversario, desarrollamos una línea editorial que me gusta denominar *Reflexión para la gestión*, la cual se ubica en la serie de "Documentos de Política" de nuestros Documentos de Trabajo. Con ella buscamos ofrecer documentos en los cuales profesionales y científicos sociales que han tenido la responsabilidad de implementar políticas públicas discuten no solamente los éxitos sino, principalmente, las dificultades enfrentadas, y cómo se organizaron y qué decisiones tomaron para superarlas. Qué mejor oportunidad que iniciar esta línea editorial con la reflexión de una de nuestras investigadoras más representativas y cuya trayectoria refleja aquello de lo que el IEP se enorgullece: Carolina Trivelli, quien asumió el reto de organizar el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), emblema del programa de gobierno de la administración de Ollanta Humala. Ella, junto con su coautora, también involucrada en la implementación del MIDIS, Silvana Vargas, actual profesora e investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ofrecen este texto, rico tanto en la conceptualización como en la claridad de los retos y las soluciones ofrecidas.

Con este nuevo compromiso editorial, el IEP espera contribuir con la diseminación de enseñanzas que otros y otras gestoras de políticas públicas puedan utilizar, y así acelerar aquellos procesos necesarios para, desde el Estado, cumplir con la tarea de utilizar eficientemente los recursos públicos para mejorar la vida de las personas.

Los y las invito a leer este importante texto, y aquellos igual de importantes que están por venir.

*Roxana Barrantes*  
Directora General  
Instituto de Estudios Peruanos



Los discursos orientan la práctica. No obstante, en política pública, esto no es suficiente. Los responsables de tomar decisiones enfrentan el reto de ir más allá de los discursos para hacerlos operativos e implementarlos, para darles contenido y práctica. En nuestro país, luego de muchos intentos, el desarrollo humano es un discurso en tránsito hacia la práctica que aspira a ubicarse en el centro de la política pública. Un hito clave en la institucionalización de la apuesta por el desarrollo humano fue la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en octubre del 2011. De acuerdo con la Ley de creación del Ministerio, la finalidad del MIDIS es «mejorar la calidad de vida de la población promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil».

Así, el desarrollo humano fue un sello que se le imprimió al sector desde su creación y que, en consecuencia, se reflejó en las apuestas operativas que orientaron su etapa inicial: a) reducir las brechas entre los segmentos poblacionales, b) promover resultados centrados en las personas y c) impulsar un modelo que integraba tres horizontes temporales: alivio temporal, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para la siguiente generación. Estos principios, basados en el enfoque de desarrollo humano, permitirían alinear las intervenciones de política y los programas sociales gestionados por el MIDIS y organizar el discurso de las políticas sociales alrededor del compromiso con el bienestar de las personas, en particular, el de quienes enfrentan las mayores exclusiones.

A poco más de tres años de la creación del MIDIS, surgen diversas preguntas para la reflexión: ¿cuán viable resulta la aplicación del enfoque de desarrollo humano en política pública?; ¿cuáles han sido los desafíos, decisiones y dilemas de la implementación del enfoque de desarrollo humano a la luz de la experiencia del MIDIS?; ¿qué lecciones se derivan del aprendizaje acumulado por el Ministerio a partir de sus experiencias?; ¿cómo estos aprendizajes pueden, en retorno, enriquecer el enfoque del desarrollo humano en un contexto de política pública?<sup>1</sup>

La intención de este texto es hacer explícitos los dilemas que se enfrentaron, las decisiones que se tomaron y los desafíos que se plantearon. No pretendemos que estas reflexiones sean tomadas como una receta acerca de cómo diseñar, organizar y/o implementar un modelo. Nuestra única apuesta es compartir un conjunto de reflexiones críticas sobre la experiencia, con el fin de promover el diálogo y aportar a la construcción de la memoria de un proceso que, partiendo de un enfoque de desarrollo humano, enfatizó la formulación de una política pública desde las personas y centrada en ellas.

Luego de esta introducción, el texto que sigue se organiza en cinco secciones. En la primera se discuten los procesos aplicados para avanzar en la agenda de articular políticas, programas e intervenciones con el fin de lograr una política de desarrollo e inclusión social. La segunda sección se refiere al peso puesto en lograr una gestión que pueda medirse, evaluarse y, sobre todo, que genere insumos para mejorar. La tercera sección presenta el proceso de recibir, evaluar y modificar los programas sociales recibidos por el MIDIS. En la cuarta sección discutimos el desafío de introducir el tema territorial en el debate y diseño de la política de desarrollo e inclusión social. Finalmente, en la última sección, presentamos un conjunto de lecciones para mantener el debate.

Queremos agradecer al Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y, en especial, a su directora general, Roxana Barrantes, por el empeño puesto en que dejáramos constancia de una pequeña parte de nuestra experiencia en el MIDIS y escribiéramos este texto. Agradecemos también al *Think Tank Initiative del International Development Research Centre* de Canadá por hacer posible esta publicación. Asimismo, tenemos mucho que agradecer a todos los colegas con quienes, en algún momento, coincidimos en el MIDIS e hicieron posible que enfrentáramos los desafíos que aquí reseñamos. Estamos en deuda con Jhonatan Clausen, quien, con gran entusiasmo y eficiencia, nos ayudó recopilando información y documentos, ordenando los temas y revisando el texto. Finalmente, esta versión se ha beneficiado del trabajo de Luis Andrade, a quien confiamos el enorme trabajo de asegurar que todo lo que queríamos compartir fuera entendible. Nuestro agradecimiento va para todos los que nos ayudaron durante la elaboración de este texto, pero sobre todo al equipo, el mejor equipo de trabajo posible, formado por los verdaderos actores y actrices de la puesta en marcha del MIDIS. A todos ellos, por supuesto, los eximimos de cualquier error u omisión, así como de la responsabilidad por el contenido de este texto.

---

1. Estas preguntas fueron exploradas en la ponencia *Transitando del discurso a la práctica: conexiones y reflexiones sobre desarrollo humano y política pública a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú*, presentada por las autoras en la V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades (ALCADECA), realizada en Lima, Perú, en mayo del 2014.



## De la apuesta al enfoque: articulando políticas, programas e intervenciones en un nuevo Ministerio

Desde un enfoque de desarrollo humano, la creación del MIDIS refleja la priorización del desarrollo y la inclusión social como política de Estado bajo el liderazgo de un único sector. En ese sentido, de acuerdo con la Ley, el MIDIS ejerce la rectoría de la política social y es responsable de «formular, diseñar, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza [...] en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular y de competencia sectorial» (Ley 29792, publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 20 de octubre del 2011).

En ese contexto, la creación del MIDIS fue una oportunidad para ubicar la política de desarrollo e inclusión social en el centro de la agenda nacional. Con la creación del Ministerio, se puso a los ciudadanos y ciudadanas de menores recursos en el escenario de las políticas públicas, no como una carga, un problema o un asunto residual, sino, por el contrario, como el objeto mismo de una política social orientada a generar capacidades y oportunidades (MIDIS 2012a). Si el Estado logra que el grupo que enfrenta las mayores exclusiones ejerza sus derechos, acceda a las oportunidades, las aproveche y progrese, al país le irá mejor. Por ello, no se trata solo de modificar las condiciones de pobreza sino también las de desigualdad.

Así, la apuesta implicó, además, marcar una diferencia con relación a los esfuerzos previos; esto es, formular e implementar una política consistente, articulada y orientada a generar cambios y resultados. No bastaba con mejorar únicamente algún indicador, sino un abanico de indicadores que reflejaran el bienestar de la población. Este cambio frente a las políticas tradicionales resulta particularmente

relevante si tomamos en cuenta que la historia de la política social peruana ha estado marcada por un enfoque circunscrito a un solo aspecto de la pobreza o la exclusión, así como por la descoordinación y los continuos cambios de enfoque, prioridades, operadores, etcétera. Por ello, si estos nuevos principios se cumplían, se podían establecer nuevos términos en el diálogo y la negociación con la política económica, orientándola hacia un equilibrio centrado en el logro de resultados asociados al bienestar de las personas, en el que, evidentemente, el crecimiento y el equilibrio macroeconómico serían condiciones fundamentales, pero no el fin último de la política pública.

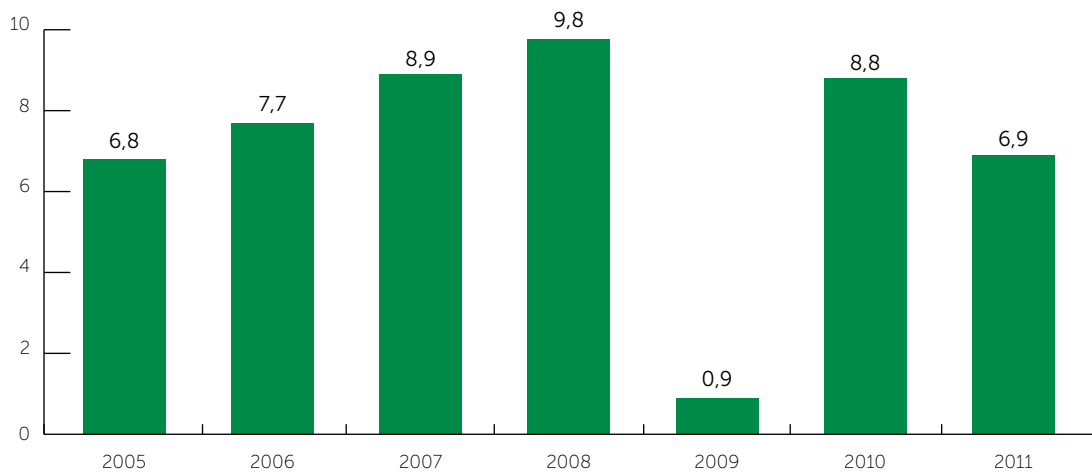
La creación del MIDIS exigía delimitar su campo de acción y diferenciarlo de la política social «a secas», así como definir cuál sería la relación entre las políticas de desarrollo e inclusión social y las políticas sociales. De este modo, mientras que las políticas sociales son de carácter universal y permanente, las de desarrollo e inclusión social deben ser temporales y focalizadas. Ambos tipos de políticas han de actuar de manera complementaria y, por ello, exigen claros esquemas de coordinación. En consecuencia, las estrategias e instrumentos, así como las capacidades necesarias para la implementación de cada una de ellas, son distintos. En este contexto, la creación del MIDIS enfrentaba retos específicos, entre ellos: a) el amplio alcance de la política de «desarrollo e inclusión social»; b) la complejidad de un encargo que implicaba asumir, desde el MIDIS, un rol articulador y, a la vez, gestor; c) la necesidad de alinear estrategias a los distintos sistemas administrativos del Estado y sus herramientas; y d) el perfil heterogéneo del equipo inicial —investigadores, gerentes y funcionarios públicos de carrera— encargado de generar un discurso, un instrumental y una operación consistentes con el reto.

Todo ello llevó a que, desde el inicio, se requiriera priorizar, implementar y aprender sobre la marcha. Dado el contexto y el alto nivel de expectativas en torno a la creación del MIDIS, no hubo tiempo para teorizar acerca de lo que implicaba diseñar una política de desarrollo e inclusión social, sino que se tuvo que tomar decisiones permanentemente, y siempre en paralelo con la implementación. En la medida en que se trataba de una ruta nueva, se teorizó desde la práctica a la luz de criterios comunes. Esto se tradujo en decisiones que, como presenta este texto, estuvieron asociadas al enfoque de desarrollo humano, la apuesta por la articulación intersectorial e intergubernamental, la gestión por resultados, la definición de una población prioritaria, el diseño de instrumentos de medición y la implementación de un modelo de política de desarrollo centrado en los territorios. A la par, se asumió que este proceso debía ser retroalimentado por la experiencia de los programas que fueron adscritos al MIDIS, por las oportunidades y limitaciones de implementar acciones al mismo tiempo que reajustarlas para ser consistentes con la propuesta de enfoque y los compromisos de la política.

Adicionalmente, es necesario destacar que el MIDIS se formó en un contexto particular que justificaba su creación y facilitaba un proceso proactivo para su implementación (Vargas, 2014). En primer lugar, el Perú está en una etapa de crecimiento económico sostenido, que se asocia con sustantivos incrementos en el presupuesto público y la inversión, y una significativa reducción de las tasas de pobreza en el país. Sin embargo, estas condiciones positivas esconden la existencia de brechas que no se cierran ni con el mayor crecimiento ni con la reducción de la pobreza ni con la mayor inversión. Es decir, mientras al país como conjunto le va

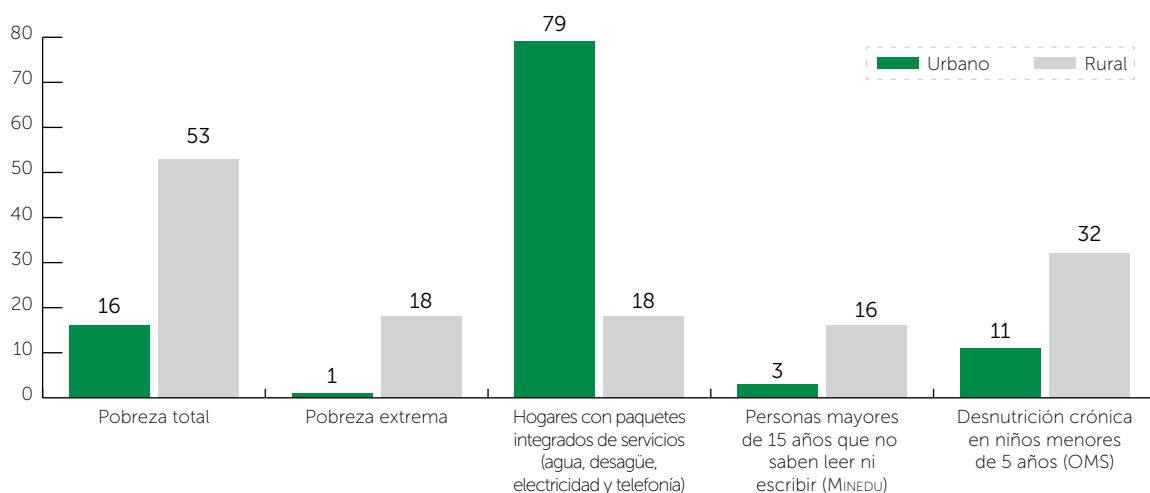
muy bien, hay un conjunto de peruanos y peruanas que no solo no perciben que su calidad de vida mejora, sino que tampoco logran conectarse con los procesos de mejora del conjunto. Ellos se mantienen rezagados o se rezagan cada vez más y, por ello, requieren intervenciones puntuales, focalizadas en ellos, que les permitan revertir el rezago e, idealmente, progresar al ritmo del conjunto, por su propio bienestar y el del conjunto del país. Para atender ese desafío se crea el MIDIS, con el fin de complementar lo que ya venía haciéndose y asegurar que los beneficios del crecimiento se traduzcan en mayores capacidades y oportunidades para todos, a través del acceso y ejercicio de los derechos que nos asisten por el hecho de ser peruanos y peruanas. Los gráficos 1.1 y 1.2 ofrecen un resumen cuantitativo del contexto en el cual surge el MIDIS.

**Gráfico 1.1**  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI, PERÚ, 2005-2011  
(EN PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del INEI.

**Gráfico 1.2**  
BRECHAS URBANO-RURAL 2010  
(EN PORCENTAJES)



Fuentes: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a) y elaboración propia a partir de bases de datos del INEI.

- Lineamientos de política

El enfoque de desarrollo humano del Ministerio estuvo circunscrito al que, originalmente, formularon Mahbubul Haq y Amartya Sen. Esto es, «el propósito básico del desarrollo es ampliar el horizonte de oportunidades de las personas y crear un entorno propicio para que la gente disfrute de una vida saludable» (Haq 1999). Así, retomando a Sen, el MIDIS asumió que la finalidad del desarrollo humano es generar condiciones y oportunidades para enriquecer la vida humana y no solo incrementar la tasa de crecimiento económico, ya que, de acuerdo con este enfoque, la riqueza de la economía es, en última instancia, solo una dimensión de la vida de las personas y no su fin último (Sen 1993). En consecuencia, el MIDIS apostó por una política de desarrollo e inclusión social centrada en las personas y en su potencial. Asimismo, siguiendo el aprendizaje acumulado en materia de medición del desarrollo humano a nivel mundial, centrado en las capacidades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2009), el Ministerio diseñó e implementó un conjunto de instrumentos orientados a la generación de evidencia, así como al seguimiento y evaluación de los resultados de política que se priorizaron.

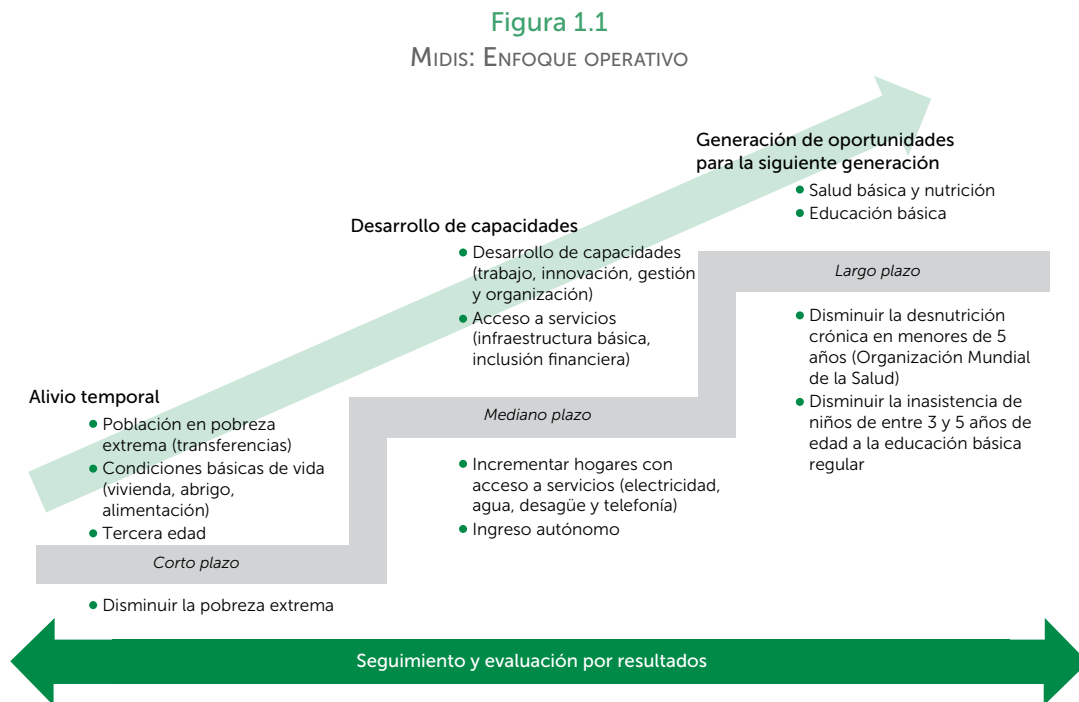
Por lo anterior, el Ministerio definió la «inclusión social» como «la situación en la que todas las personas pueden ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio» (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2013a).

Una vez generado el consenso en torno a la definición, hubo que hacerla operativa. Para ello, el MIDIS, partiendo del enfoque de desarrollo humano, diseñó un modelo basado en tres horizontes temporales complementarios: corto, mediano y largo plazo.

- › En el *corto plazo*, mediante programas de asistencia directa, el esfuerzo se centra en la provisión de alivio temporal de las condiciones de exclusión y pobreza que enfrentan los hogares. El objetivo es lograr que las familias puedan desafiar el día a día contando con los recursos mínimos para ejercer sus derechos y acceder a los servicios públicos que les corresponden.
- › En el *mediano plazo*, se enfatiza el desarrollo de capacidades que permitan a los hogares emprender, de manera sostenida y digna, procesos de superación de las condiciones de pobreza y exclusión que las afectan. Por ello, los esfuerzos se centraron en lograr un mayor acceso a un paquete de servicios e infraestructura básicos, así como a crecientes niveles de autonomía en cuanto a la provisión de medios de vida sostenibles, incidiendo en la generación de mejores condiciones de vida —viviendas saludables, seguridad alimentaria, etcétera— y generación de ingresos —mayor productividad, procesos de inclusión financiera, entre otros—.
- › En el *largo plazo*, se promueven intervenciones para la generación de oportunidades en la siguiente generación, con énfasis en aspectos de capital humano: nutrición, salud y educación de calidad. Se trata de reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza, para que los hijos e hijas de las familias que hoy enfrentan situaciones de pobreza y exclusión no queden condenados a ser pobres y excluidos, sino que, por el contrario, encuentren rutas de inclusión.



Estos tres horizontes temporales no deben entenderse como etapas sucesivas; más bien, el MIDIS apuesta a movilizar resultados en todos ellos a la vez. El reto de la política de desarrollo e inclusión consiste en diseñar y promover intervenciones complementarias, que abarquen el corto, mediano y largo plazo de manera simultánea.



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a).

La consolidación del MIDIS marca el inicio de la reforma de la política social orientada desde un enfoque por resultados y sustentada en procesos de articulación intersectorial e intergubernamental. La gestión por resultados (GpR) enfatiza la mejora del desempeño en el ciclo de gestión a fin de alcanzar resultados. Adicionalmente, este enfoque promueve procesos de rendición de cuentas, fortalecimiento de capacidades, participación de los actores estratégicos, consolidación de alianzas y reajuste de arreglos institucionales. El MIDIS está comprometido con el logro de resultados.

A fin de orientar su gestión y promover el proceso de rendición de cuentas, el sector ha definido un conjunto de indicadores emblemáticos y ha priorizado metas. De acuerdo con sus lineamientos de política, ha priorizado indicadores que apuntan a la reducción de brechas. Entre ellos, tal como se ve en el gráfico 1.2, se pueden identificar indicadores asociados a los objetivos de las intervenciones de largo plazo —resultados de desnutrición crónica infantil y educación preescolar—, a los objetivos de las intervenciones de mediano plazo —acceso al paquete integrado de servicios (agua, desagüe, electricidad y telefonía) e ingreso autónomo de los hogares— y a las acciones de asistencia de corto plazo: pobreza extrema y brecha de pobreza.<sup>2</sup>

2. La brecha de pobreza se refiere al indicador Foster-Greer-Thorbecke 1 (FGT1), entendido como «la diferencia promedio (en términos porcentuales) que existe entre el gasto total per cápita de cada una de las personas en situación de pobreza, respecto al valor de la línea de pobreza» (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2007: 8).

A fin de promover la articulación intersectorial e intergubernamental, así como procesos de rendición de cuentas, el MIDIS ha definido metas con miras al año 2016.

- Principios orientadores
  - › *Reconocer esfuerzos previos.* El MIDIS apostó, desde sus inicios, a replantear la manera en que se había venido diseñando e implementando la política social; la intención era dotarla de una mirada integradora y, a la vez, innovadora. No obstante, desde el inicio se previó que esta tarea necesariamente debía partir del reconocimiento de los avances y, eventualmente, de las omisiones de los esfuerzos previos. Para ello, sería clave revisar, sistematizar, analizar e incorporar iniciativas previas que sumaran al logro de los resultados previstos. Un ejemplo concreto fue el reconocimiento del enfoque y los avances realizados por la Estrategia Nacional Crecer (véase el capítulo 2)<sup>3</sup> y la consolidación de instrumentos de focalización como el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH); y de seguimiento y evaluación, como el Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación e Información Social (SINAMEIS).
  - › *Sumar iniciativas a los esfuerzos en marcha.* Asociado a lo anterior, la apuesta inicial del MIDIS estuvo centrada en alinear sus principales acciones con procesos que estuvieran ya en marcha. Con este enfoque, se incluyeron tanto las iniciativas sectoriales como las regionales y locales. En gran medida, ello implicó distanciarse del modus operandi que convencionalmente se utiliza en política pública, consistente en iniciar desde cero los procesos, a fin de acumular réditos políticos atribuibles a la gestión de turno. En particular, en el ámbito regional, los esfuerzos de articulación de la política social para la priorización de resultados relacionados con la desnutrición crónica infantil y la inclusión económica calzaron muy bien con tres iniciativas regionales: dos que estaban en marcha —la Estrategia Regional Crecer Wari, liderada por el Gobierno Regional de Ayacucho, y el Programa de Estrategias Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil (PAINMI), liderado por el Gobierno Regional de San Martín— y otra que estaba en fase de lanzamiento: la Estrategia Regional Crecer en Libertad, liderada por el Gobierno Regional de La Libertad (véase el capítulo 5). Por otro lado, a nivel sectorial, la creación del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) facilitó la articulación entre sectores que, en principio, debían operar coordinadamente a favor de los ámbitos más vulnerables del país: Energía y Minas, electrificación rural; Transporte y Comunicaciones, caminos viales y telecomunicaciones; y Vivienda, Construcción y Saneamiento, agua y saneamiento.
  - › *Centrar el esfuerzo en las personas.* La política social apuesta por el ordenamiento de un conjunto de acciones desde el Estado a fin de contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población. Hasta allí las definiciones. No obstante, en la práctica, dicha apuesta se ve confrontada con la necesidad de mostrar avances, cumplir metas y ejecutar presupuesto. Ese proceso, muchas veces, termina distanciando los objetivos de las personas. Desde su creación, el MIDIS asumió que tanto las iniciativas de política como los

---

3. Véase Presidencia del Consejo de Ministros (2007).

programas sociales a su cargo debían estar centrados en las personas y en los resultados que en ellas se pudiera lograr. Como consecuencia de ello, se definieron, priorizaron y proyectaron metas asociadas a un conjunto de resultados en el marco de un enfoque de ciclo de vida.

- › *Orientar las iniciativas hacia los resultados.* Modificar paradigmas respecto al modo en que opera la política social no es una tarea sencilla. Aparte de los retos técnicos, que no son menores, está el reto político de mostrar que las innovaciones realizadas se orientan hacia el logro de cambios tangibles para las personas. Por ello, una alternativa es definir los cambios que se espera lograr en la población y los mecanismos que se utilizarán para hacerlo. En otras palabras, trazar la ruta implica priorizar los resultados en función de los cuales se va a trabajar y definir metas claras asociadas a estos. En el caso del MIDIS, la apuesta por resultados era clara desde el inicio, tanto conceptual como operativamente. Por un lado, el equipo concordaba con el enfoque de desarrollo humano centrado en el acceso a oportunidades y, por otro, reconocía los aportes de reformas recientemente introducidas, como el Presupuesto por Resultados emprendido por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) desde el 2007. Como consecuencia de ello, a 100 días de su creación, el MIDIS publicó un texto titulado *MIDIS: cien días*, que, entre otros, definía sus indicadores emblemáticos, fijaba valores basales y establecía metas al 2016. Entre estos indicadores estaban la brecha de pobreza, la tasa de desnutrición crónica en menores de 5 años, la tasa de asistencia de niños de entre 3 y 5 años a la educación básica regular, el porcentaje de hogares con acceso al paquete integrado de servicios y la incidencia de pobreza extrema medida a partir del ingreso autónomo de los hogares. Del mismo modo, en la preparación del ejercicio presupuestal 2012, se incidió en la necesidad de llevar los presupuestos de los programas adscritos al MIDIS al esquema de Presupuesto por Resultados.<sup>4</sup>
- › *Medir para generar evidencias sobre las cuales decidir.* Como corolario del proceso descrito en los párrafos anteriores —la política social acumulativa llevó a la necesidad de promover un enfoque centrado en las personas y, en consecuencia, a la priorización de resultados—, era evidente que la medición resultaba un instrumento fundamental para echar a andar la política de desarrollo e inclusión social. No obstante, en este caso, la medición fue entendida como un medio y no como un fin. Así, el ejercicio de registrar información acerca del avance en el cumplimiento de las metas de manera periódica y ordenada llevó a institucionalizar la medición como sello distintivo de la política del MIDIS (véase el capítulo 3). Para ello, se generaron diversos instrumentos —tableros de control, listas de chequeo, plan de evaluaciones, evaluaciones de impacto y de procesos, plan de gestión de la evidencia, etcétera— que permitirían que tanto las iniciativas de política como los programas sociales no solo verificaran el cumplimiento de metas, sino promovieran procesos de toma de decisiones basados en evidencias y consolidaran la rendición de cuentas como una responsabilidad del Estado, y también contaran a tiempo

---

4. De los cinco programas adscritos al MIDIS en el 2012, solo uno, Juntos, operaba con la modalidad de Presupuesto por Resultados. En el presupuesto del 2014, que se preparó durante el primer semestre del año anterior, se logró que cerca del 90% de los recursos del MIDIS estuvieran con esa modalidad.

con alertas para modificar, complementar o eliminar aquellas intervenciones que no estuvieran logrando los resultados exigidos.

Por lo anterior, hubo temas que si bien podrían haberse abordado con mayor énfasis desde el inicio, no fueron priorizados inicialmente porque la implementación se concibió como un esfuerzo gradual y progresivo que pondría el énfasis, para empezar, en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. En consecuencia, temas como la pobreza urbana, las comunidades indígenas amazónicas, las personas con discapacidad, entre otros, debían ser abordados en tanto cumplieran con los criterios de vulnerabilidad establecidos.

La gestión de un encargo tan complejo en tan corto tiempo no brinda las condiciones necesarias para repensar todo de nuevo. Por ello, se apostó por aprender y rescatar lecciones vinculadas a las experiencias previas. Asimismo, se hizo uso de la información disponible y las iniciativas en marcha. Con todo esto y a pesar de las limitaciones, en un lapso breve, el MIDIS logró avanzar mucho. No obstante, resultaría arrogante asumir que el encargo de implementar una política de desarrollo e inclusión social articulada, eficiente y orientada a resultados ha concluido. Modestamente, consideramos que esta se echó andar y se encuentra en marcha.



## Orientación y alineamiento en función de resultados: hacia la articulación de la política de desarrollo e inclusión social

En la actualidad, la política social en el Perú atraviesa una de las etapas más auspiciosas de su historia. Basta observar la manera en que esta ha pasado a situarse, desde un enfoque de desarrollo humano, en el centro de las prioridades del Gobierno para constituirse en uno de los puntos centrales de la agenda de política pública. A su vez, esta nueva etapa ha estado delineada por la definición de objetivos de política claros y, en consecuencia, ha venido acompañada por la aparición de instrumentos normativos y técnicos orientados al logro de dichos objetivos. Este panorama, sin embargo, no es otra cosa que el resultado de un proceso de aprendizaje en el cual han contribuido una serie de actores, tanto desde el propio sector público como desde la academia y el ámbito privado.

Es innegable, por tanto, que un importante punto de partida ha sido la concurrencia de una masa crítica de buenas ideas, las cuales, acompañadas por un contexto político favorable y por un adecuada cantidad de recursos, sentaron las bases para el establecimiento del actual modelo de política social adoptado por el Estado peruano. Estos elementos —buenas ideas, voluntad política y recursos disponibles— han sido condiciones necesarias, pero no suficientes, para iniciar el proceso descrito. Para consolidar un modelo de política social exitoso, es fundamental que existan consensos en torno a los cambios que se espera lograr y a los procesos asociados a ellos; no obstante, para lograr estos consensos, es necesario que la política social se gestione sobre la base de resultados objetivos y medibles, que puedan ser expuestos en forma transparente en los procesos de deliberación pública y política propios del sistema democrático. La experiencia muestra que, en ausencia de

resultados claros, consensuados y centrados en la población, difícilmente es posible dotar de viabilidad y sostenibilidad al conjunto de políticas sociales.

La definición de objetivos de política social permite dar cuenta de la complejidad y la naturaleza multidimensional de las acciones necesarias para alcanzarlos. La noción de articulación de la política social surge, entonces, como un mecanismo fundamental para el éxito de las intervenciones públicas, en particular en el sector Desarrollo e Inclusión Social.

En este capítulo, se presentan los antecedentes de los esfuerzos por articular la política social; los desafíos que surgieron para su implementación, asociados a las decisiones que se tomaron en el contexto de la creación del MIDIS; y los dilemas no resueltos que la experiencia reciente ha dejado como temas abiertos al debate. No pretendemos que los procesos aquí reseñados se conviertan en una receta sobre cómo articular la política social, sino que su discusión contribuya al intercambio de ideas para consolidar una ruta que se encuentra en pleno proceso de construcción.

## 2.1 Antecedentes de la articulación de la política social

La obtención de logros relacionados con el diseño y la incidencia de la política social en la agenda nacional no es reciente; se puede identificar una serie de hitos que han marcado la dirección que ha tomado dicho proceso. Es relevante destacar la presencia de, por lo menos, cinco hitos: la creación del Plan Nacional de Superación de la Pobreza (2004),<sup>5</sup> la aprobación de la Estrategia Nacional Crecer (2007), la implementación del sistema de presupuesto por resultados (2007), la creación del MIDIS (2011) y, finalmente, la aprobación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer (2013). A su vez, estos hitos se han venido sucediendo en medio de un proceso de reducción sostenida de los niveles promedio de pobreza y pobreza extrema (véase gráfico 2.1).

A pesar de la relevancia de estos hitos, es innegable que la mayoría no se han alcanzado en el marco de una visión estratégica de la política social, en la cual la noción de articulación debiera ser un elemento clave. A su vez, estas carencias dificultaron que la política social logre constituirse verdaderamente en una política de Estado.

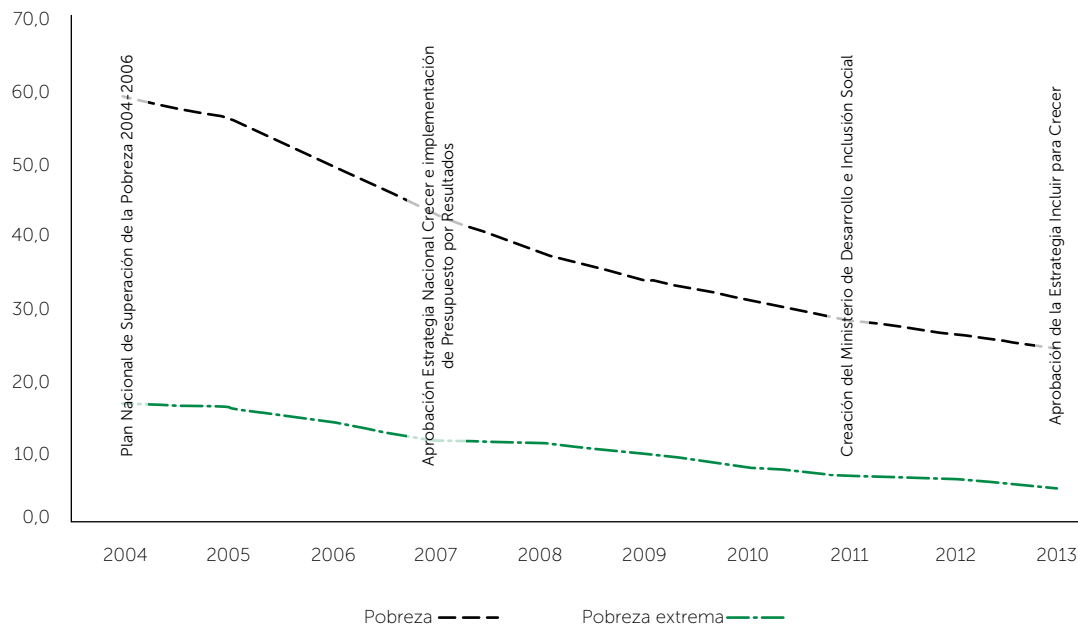
Es necesario reconocer, sin embargo, que los recientes esfuerzos por implementar la noción de articulación en la política social son resultado de un conjunto de antecedentes que fueron recogidos al momento de dar forma al nuevo modelo de política social. Este capítulo recoge tres casos a modo de ejemplo, en los cuales los antecedentes, desde distintos ámbitos, dieron paso a políticas e intervenciones articuladas. Los tres ejemplos provienen de experiencias muy distintas: el medio académico, la experiencia de política social en la región y la experiencia nacional en política pública.

---

5. Véase Presidencia del Consejo de Ministros (2004).

Gráfico 2.1

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL Y TASAS DE POBREZA



Fuente: INEI. Elaboración propia.

- **Primer antecedente. Evidencias sobre vulnerabilidad y activos en los hogares rurales**

El estudio de Escobal y Torero (2004) fue útil porque aportó evidencia rigurosa que permitió constatar que sumar intervenciones de política social afecta positivamente la calidad de vida de las personas. Los autores cuantificaron el impacto diferencial sobre la pobreza de un conjunto de inversiones, así como el efecto de la interacción entre estas. Entre las dimensiones estudiadas, consideraron tres tipos de infraestructura y servicios públicos: infraestructura tradicional —por ejemplo, transporte, agua y saneamiento, electrificación—, servicios públicos orientados a la generación de capital humano —por ejemplo, educación y salud—, y tecnologías de la información y comunicación —por ejemplo, teléfono e Internet—.

Los resultados del estudio mostraron el efecto combinado de la entrega de infraestructura pública en los hogares rurales. En primer lugar, los hallazgos evidenciaron que el efecto positivo —sobre los ingresos y el bienestar— de acceder a más de uno de los activos o servicios al mismo tiempo era significativamente superior que un proceso secuencial de acceso a los mismos activos o servicios. Así, en algunos casos, la combinación de uno o más activos incrementó el impacto sobre el bienestar de los hogares en mayor medida que la suma de sus efectos individuales; en ocasiones, el efecto fue exponencial.

- **Segundo antecedente. Sistema Chile Solidario: articulación de la política social**

El Sistema Chile Solidario, creado en el 2002, es un instrumento de una política de protección social amplia en la que, partiendo de un enfoque de derechos, se promueve la articulación entre áreas centrales de la política social, como educación, salud y seguridad social. Chile Solidario parte de un enfoque de ciclo de vida

y apuesta a que la población desarrolle estrategias para enfrentar la adversidad. Así, Chile Solidario opera a través de cuatro componentes: el sistema de selección de beneficiarios, las prestaciones monetarias, los programas de apoyo psicosocial y el acceso preferente a programas sociales, en el cual instituciones de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometen con el Ministerio de Desarrollo Social para darles prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario, y se definen metas y recursos que aseguran la provisión efectiva de estos servicios a los usuarios. El principal aporte de esta experiencia es haber hecho operativo el enfoque de articulación de la política social en un enfoque de ciclo de vida. Este modelo, además, definió una ruta operativa para el logro de resultados en una población prioritaria: hogares en extrema pobreza, adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y abandono, y personas que viven en las calles.

- **Tercer antecedente. Estrategia Nacional Crecer**

La Estrategia Nacional Crecer fue concebida como una intervención articulada de lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. Al 2011, su objetivo era disminuir en nueve puntos porcentuales la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, con prioridad en menores de 3 años en situación de vulnerabilidad. Para lograrlo, la estrategia identificó tres ejes de intervención: a) desarrollo de capacidades humanas y respeto por los derechos fundamentales, b) promoción de oportunidades y capacidades económicas, y c) red de protección social.

Dada su apuesta, el diseño de la estrategia nacional involucró dos tipos de articulación: horizontal y vertical. La articulación horizontal organizó la intervención multisectorial que involucraba a las entidades del Gobierno nacional y comprometió su participación en la implementación de acciones conjuntas y coordinadas, a fin de acercar los servicios del Estado a la atención integral de los niños, las niñas y las mujeres gestantes. La articulación vertical estuvo asociada a la intervención de los tres niveles de Gobierno en la gestión de los programas y servicios vinculados a la lucha contra la desnutrición crónica infantil.

Finalmente, estos tres ejemplos, como otros tantos, generaron reflexiones orientadas a consolidar la articulación como instrumento de la política social en nuestro país: a) en política social, el efecto de las intervenciones no puede ser analizado de manera aislada y, en muchos casos, tampoco como la «suma simple» de intervenciones o programas sociales que componen la política social; b) para promover procesos de articulación efectiva, se debe contar con modelos de gestión intersectorial en los que participen los distintos responsables o proveedores de las prestaciones, teniendo en cuenta que estas deben funcionar con una lógica de oportunidad y sincronía que considere, además, las características del entorno y la población; y c) la orientación hacia resultados es clave para el éxito del conjunto de la política social. En este último sentido, el cumplimiento de metas específicas de un sector, intervención o programa es condición necesaria, pero no suficiente, para lograr resultados de política centrados en la población. Así, su éxito requiere la concurrencia de diferentes actores con una lógica de corresponsabilidad.



## 2.2 Desafíos para la articulación del sector Desarrollo e Inclusión Social

Dado que la política social se encuentra hoy en el centro de la política pública y que dicha apuesta se ha institucionalizado a través de la creación del MIDIS, la articulación se presenta como una excelente oportunidad para dinamizar los resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social. No obstante, a fin de que el proceso tenga éxito, es fundamental identificar con claridad los principales desafíos. Entre estos, en el marco de la creación del MIDIS identificamos tres:

- **Primer desafío. Dispersión de enfoques, estrategias y esfuerzos en torno a la gestión de la política social**

Como se indicó anteriormente, durante los últimos años, el país ha avanzado enormemente en la definición, priorización y consolidación de los ejes de política social. En ese contexto, el lanzamiento de la Estrategia Nacional Crecer fue emblemático. Como se sabe, la estrategia se centró en reducir la desnutrición crónica infantil sobre la base de una plataforma de articulación intersectorial vertical y horizontal. Sin embargo, a pesar de los avances, aún no se dispone de un instrumento de política basado en un enfoque integral, que abarque los resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social y articule los esfuerzos de manera eficiente.

- **Segundo desafío. Limitadas capacidades para la gestión de la inclusión social**

En paralelo a los avances en materia de enfoques y gestión de la información, el Estado peruano ha apostado por la profesionalización de la gerencia pública a través del establecimiento de la Autoridad Nacional del Servicio Civil Servir. El siguiente paso es adaptar los lineamientos y precisar criterios, tomando como base las orientaciones de Servir, para garantizar que los gestores de la política de inclusión social cuenten con las competencias y destrezas necesarias para orientar su trabajo en un enfoque de gestión por resultados.

- **Tercer desafío. Incipiente capacidad real de articulación intersectorial e intergubernamental**

Hoy resulta claro que la articulación es una condición para el logro de resultados comunes. En ese marco, hasta la fecha se ha conformado un conjunto de instancias que favorecen el intercambio de ideas, mejoran la coordinación y evitan la duplicación de esfuerzos. Sin embargo, a pesar de los enormes avances que han tenido, dichas iniciativas requieren contar con mecanismos —normativos, presupuestales y operativos— que tengan consecuencias en la gestión de procesos de la política social.

## 2.3 Decisiones en la curva de aprendizaje para la articulación de la política social

Una vez identificados los desafíos, la consecuencia era ineludible: tomar decisiones para activar la articulación de la política del sector Desarrollo e Inclusión Social. La curva de aprendizaje fue empinada e intensa, pero la oportunidad lo justificaba ampliamente. La consigna por ordenar se impuso a todas las demás y el proceso se

inició sin demora. Este abarcó tres decisiones: diseñar un instrumento orientador de la política social centrado en resultados, validar este modelo en el territorio y definir una plataforma institucional para garantizar la puesta en marcha de lo anterior. Esas decisiones se tradujeron en tres instrumentos de articulación de la política social: la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, el Piloto de Articulación Territorial de la Política Social y el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).

- **Primera decisión. Diseñar un instrumento orientador de la política social centrado en resultados: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer**

Tomando como base las lecciones aprendidas de las experiencias descritas en la sección de «Antecedentes», la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) haría operativo el enfoque de gestión por resultados para la inclusión social. Así, la ENDIS apuntó a ordenar y armonizar la lógica de las intervenciones de los sectores del Estado, los gobiernos regionales y locales, y los programas presupuestales para el logro de resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social. El diseño de la ENDIS partió de un conjunto de lineamientos que pretendían superar los aspectos que, de una u otra manera, inhibieron previamente el logro de resultados de la política social. Entre estos, se diagnosticó que los esfuerzos previos se caracterizaron por enfoques muy complejos o abstractos, por lo que correspondía centrarlos. Asimismo, se observó un gran énfasis en la «marca» y en los productos, por lo que correspondía priorizar los procesos en torno a la activación de resultados, así como transitar de la articulación «declarativa» a una «efectiva» que tuviera consecuencias en el ciclo de gestión. Por último, era clave fortalecer capacidades de modo integral e involucrar activamente a los gestores de la política social a lo largo del proceso.

Conceptualmente, la ENDIS fue diseñada partiendo del hogar como unidad de análisis de la política social, en tanto ámbito en el que se conectan las diversas etapas del ciclo de vida y receptor natural de las intervenciones del Estado. Esto, en consecuencia, llevó a definir un conjunto de ejes estratégicos —todos de naturaleza intersectorial e intergubernamental— que traducían los resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo de la niñez y la adolescencia,<sup>6</sup> e inclusión económica. Posteriormente, a fin de completar el ciclo, se incorporó el resultado de protección del adulto mayor.

En términos metodológicos, con el ánimo de reforzar su carácter vinculante, la estrategia incluyó la definición de dos instrumentos para cada eje estratégico: modelo lógico y matriz de indicadores y metas. El modelo lógico sintetizó la evidencia existente para el logro de resultados con énfasis en las intervenciones efectivas. La matriz de indicadores y metas definió los valores basales y esperados para el 2016 del modelo lógico. Ambos instrumentos facilitarían los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

---

6. Originalmente, el tercer eje estratégico se denominó *competencias para la vida*, porque la apuesta era la generación de competencias para el desarrollo educativo, ocupacional y personal de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, en términos estratégicos, a fin de consolidar el proceso de articulación de la política, la estrategia apostó, además, por promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con las iniciativas que operan en el territorio. Todo ello considerando que, en un contexto de descentralización, el papel de los gobiernos regionales y locales —en tanto líderes naturales de la articulación del territorio— es fundamental para promover resultados sostenibles de inclusión social.

La estrategia fue aprobada en abril del 2013 a través de un decreto supremo y, hasta la fecha, ha servido de plataforma para el diseño de un conjunto de instrumentos complementarios y lineamientos operativos para el logro de resultados en el marco de la articulación del sector Desarrollo e Inclusión Social. Entre estos, como se discutirá en los capítulos posteriores, destacan los esfuerzos emprendidos en materia de desnutrición crónica infantil y desarrollo infantil temprano, así como el FONIE.

- **Segunda decisión. Validar el modelo de articulación de la política social en el territorio: Piloto de Articulación Territorial de la Política Social**

A lo largo de los años, el Perú ha sido testigo de importantes esfuerzos de coordinación intersectorial e intergubernamental en nombre de la reducción de la pobreza. No obstante, como se señaló anteriormente, la efectividad de dichos esfuerzos ha sido poco significativa. La creación del MIDIS implicaba una nueva oportunidad para generar un sistema efectivo de articulación de la política social con el fin de lograr resultados en la calidad de vida de los hogares más vulnerables del país. La ENDIS constituyó un esfuerzo en esa línea. Así, en la construcción de instrumentos orientados a resultados, los procesos eran fundamentales. En ese contexto, era imprescindible validar el modelo de la ENDIS en el territorio. Como resultado de esa decisión, se diseñó el Piloto de Articulación Territorial de la Política Social, conocido como P-20.

En síntesis, el principal objetivo de P-20 fue validar los procesos de articulación territorial en torno a los ejes estratégicos de la ENDIS y recabar lecciones para el diseño y puesta en marcha del SINADIS. Así, el P-20 permitiría identificar un conjunto de instrumentos y procedimientos destinados a promover modelos de articulación intersectorial e intergubernamental en torno a los resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social. El P-20, además, operaría acompañado de una estrategia de trabajo con gobiernos regionales que consolidaría una plataforma para alinear las iniciativas de inclusión social en el territorio en función de las agendas regionales.

En el marco del diseño del P-20, se decidió seleccionar un conjunto heterogéneo de provincias que reflejaran diversos contextos y procesos socioeconómicos, así como una gama importante de necesidades y potencialidades. Dicha heterogeneidad, en respuesta, requeriría una intervención de política social centrada en los mismos resultados, pero, probablemente, con énfasis, rutas y temporalidades distintas. El P-20 apostaba a generar evidencias y lecciones sobre ello.

Metodológicamente, la selección de provincias partió por identificar aquellas en cuyos distritos más del 50% de la población está en situación de pobreza extrema.

Sobre esta primera selección, se priorizó a las provincias con, al menos, un distrito en pobreza extrema. A partir de este listado, considerando la evolución en las tasas de crecimiento de la población a lo largo de los últimos años y de incidencia de pobreza, se identificaron 20 provincias —de ahí la denominación P-20— ubicadas en 12 regiones del país, que se dividieron en tres grupos según sus características:

- › *Provincias más vulnerables.* Aquellas en las cuales la incidencia de pobreza venía aumentando a la par que se producían tasas negativas de crecimiento poblacional; es decir, provincias expulsoras de población y con tasas de pobreza en incremento. El grupo estaba conformado por Celendín y San Marcos (Cajamarca), Anta (Cusco), Tayacaja (Huancavelica), Otuzco (La Libertad), Ayabaca y Huancabamba (Piura) y Carabaya (Puno).
- › *Provincias menos vulnerables.* Este grupo abarcó las provincias que, teniendo al menos un distrito con alta incidencia de pobreza extrema, mostraban crecimiento poblacional a escala provincial y disminución de la incidencia de pobreza. En este grupo estaban Condorcanqui (Amazonas), Huanta (Ayacucho), Huancavelica (Huancavelica), Dos de Mayo (Huánuco), Dátem del Marañón (Loreto) y Lamas (San Martín).
- › *Provincias intermedias.* En este grupo se encontraban las provincias que mostraban una disminución en la tasa de incidencia de la pobreza y una tasa de crecimiento poblacional estancada o negativa. Las que conformaban este grupo eran Grau (Apurímac), Páucar del Sara Sara y Víctor Fajardo (Ayacucho), Jaén (Cajamarca), Churcampa (Huancavelica) y Santiago de Chuco (La Libertad).

La selección de las 20 provincias que fueron parte del Piloto de Articulación Territorial aseguró, además, la presencia de provincias con alta concentración de población en situación de pobreza, provincias de la región andina y amazónica, y provincias ubicadas en el norte, el centro y el sur del país.

Por otra parte, el P-20 se organizó en cuatro etapas:

- › *Diagnóstico y preparación.* Se contó con el compromiso explícito de los ministros de Estado involucrados en el logro de resultados.
- › *Construcción de matrices de operación.* A partir de estas, a nivel provincial y desde un enfoque participativo, se analizaba la oferta de proyectos de inversión pública, así como las necesidades y prioridades de la población. Sobre esta base se definían los resultados que se debían trabajar en el marco de los ejes de la estrategia nacional.
- › *Implementación de las matrices.* A través de la puesta en marcha de los acuerdos señalados en las matrices de operación, se realizaba el acompañamiento y seguimiento de los indicadores seleccionados.
- › *Generación de aprendizajes.*

Todas estas etapas aportaron lecciones que serían incorporadas en los instrumentos de política del sector y el SINADIS.

Al concluir la experiencia, el P-20 generó un conjunto de aprendizajes asociados a los procesos de formulación de política social a escala territorial. Así, sobre la base del ejercicio participativo realizado en cada una de las 20 provincias seleccionadas, se elaboraron matrices de operación que priorizaron diversos resultados asociados a los ejes de la estrategia nacional, se analizó el alcance territorial de las intervenciones identificadas, y se priorizó a los actores involucrados. En total, se identificaron 183 resultados consensuados, la mayor parte de los cuales se enfocaron en los ejes de inclusión económica y nutrición infantil.

Adicionalmente, el P-20 logró activar mecanismos de participación que involucraron a un conjunto de actores vinculados a la gestión pública: autoridades de las municipalidades provinciales, funcionarios de instituciones públicas, responsables de programas del Gobierno nacional y organizaciones de la sociedad civil. En promedio, cada taller organizado por el P-20 convocó a 45 participantes. No obstante, llamó la atención la limitada participación de autoridades y funcionarios de los municipios distritales, lo que reflejaría las dificultades que enfrentan debido a la desarticulación existente (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2013d).

La consolidación y seguimiento de los esfuerzos emprendidos por el P-20 es de gran relevancia para la sostenibilidad de la política de desarrollo e inclusión social a escala territorial y la definición del tipo de presencia que este sector debe mantener en los distintos territorios.

- **Tercera decisión. Definir una plataforma institucional para garantizar la implementación de los procesos de articulación de la política social: el SINADIS**

En el marco de la creación del MIDIS, en octubre del 2011 se creó también el SINADIS. El sistema era la plataforma institucional que permitiría implementar el enfoque de gestión por resultados que orientaría al sector Desarrollo e Inclusión Social. Así, el sistema sería el soporte para la toma de decisiones intersectoriales e intergubernamentales vinculadas, entre otros, a la implementación de la estrategia nacional. El primer hito del SINADIS sería su reglamentación, que, como se indicó anteriormente, estaría basada en el aprendizaje generado a partir de la implementación del P-20.

Conceptualmente, el SINADIS fue concebido como un sistema funcional que garantizaría el cumplimiento de los resultados prioritarios de la política social del país, a partir de la articulación intersectorial e intergubernamental de las distintas fases del ciclo de gestión pública. En la primera etapa, para facilitar su puesta en marcha, el SINADIS estaría asociado a la estrategia nacional. Sin embargo, se preveía que, en términos de su operación y alcance, el sistema trascendería en el tiempo a la estrategia. En síntesis, el SINADIS garantizaría la conexión entre las fases y subsistemas administrativos y/o de información asociados al cumplimiento de resultados prioritarios del sector Desarrollo e Inclusión Social. De ese modo, el sistema permitiría que los procesos se hicieran operativos mediante 1) la activación de «alertas», 2) la generación de instrumentos, 3) la provisión de incentivos y 4) el fortalecimiento de capacidades a lo largo de las distintas fases del ciclo de gestión pública.

Actualmente, el MIDIS cuenta ya con una propuesta de reglamento del SINADIS. En este documento se establece que su finalidad es «orientar, articular, integrar, coordinar, hacer seguimiento y evaluar la aplicación de la política de desarrollo e

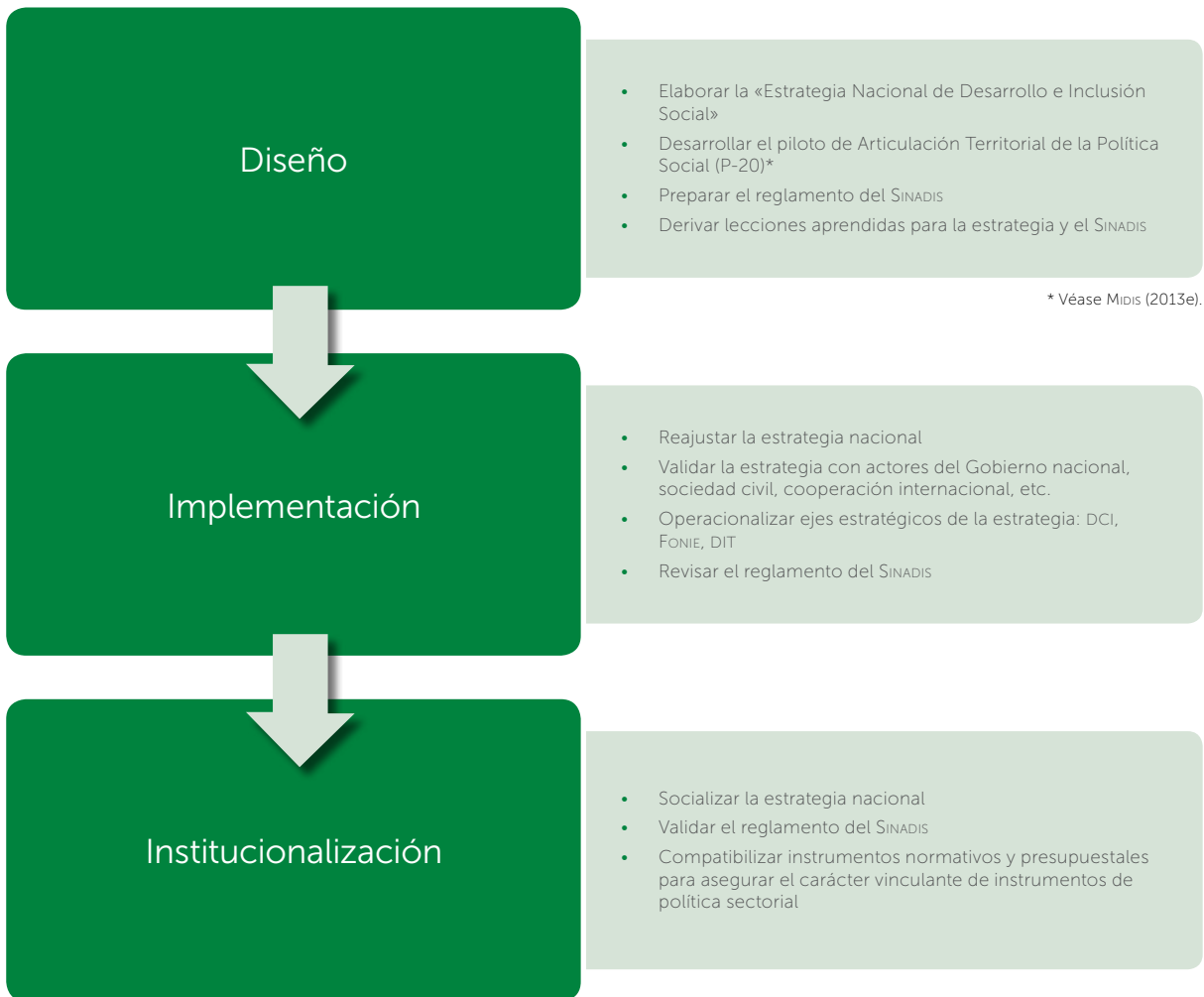
inclusión social destinada a reducir las brechas existentes y mejorar las condiciones de vida, preferentemente, de la población en situación de pobreza y exclusión, reduciendo la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales». Dado el alcance del sistema, su vinculación con otras políticas públicas es clara. Así, el reglamento destaca que todos los sectores involucrados en el cumplimiento de esta norma deben integrar, en su diseño y aplicación, los lineamientos de los ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, lo cual abarca también a los sistemas administrativos y funcionales vigentes. Operativamente, la responsabilidad sobre el SINADIS recae en un Comité Técnico de Articulación integrado por un representante del MIDIS, quien lo preside, el MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros. En cuanto a su carácter intersectorial, el comité dispondrá de los mecanismos necesarios para integrar a los representantes de los sectores o entidades pertinentes. De manera análoga, con relación a los temas intergubernamentales, el comité promoverá espacios conformados, entre otros, por representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y/o la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Actualmente, el Reglamento está a la espera de aprobación por parte del MEF.

En síntesis, tomar decisiones para la articulación de la política del sector Desarrollo e Inclusión Social no ha sido un proceso exento de retos. Entre otros, hubo que garantizar que las decisiones fueran consistentes entre sí y estuvieran «conectadas». Así, las tres decisiones que se tomaron formaron parte de una secuencia lógica que consideró tres etapas: a) diseño —por ejemplo, conceptualización y elaboración de las versiones preliminares—; b) implementación —por ejemplo, validación y reajustes a las versiones preliminares, para su posterior puesta en operación a través de instrumentos complementarios— y c) institucionalización —por ejemplo, definición de arreglos institucionales para la consolidación de los esfuerzos en el marco de la operación regular de los procesos de gestión pública (véase la figura 2.1)—.

En la práctica, los tres instrumentos de articulación fueron pensados como parte de un mismo proceso. Ello se hizo bajo la lógica de ordenar la política social «desde adentro» y garantizando la armonía entre las decisiones, para optimizar el logro de resultados. De esta manera, la estrategia nacional fue el referente para el diseño del P-20 y este, a su vez, fue el instrumento que generó lecciones y evidencias para la conceptualización del SINADIS, que, a fin de cerrar el ciclo, definiría los procesos para poner en marcha la apuesta de articulación de la política social de la estrategia.

Figura 2.1

MIDIS: SECUENCIA ENTRE INSTRUMENTOS DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL



## 2.4 Dilemas desde la experiencia de articulación (o cómo institucionalizar que «uno más uno sea más que dos»)

El análisis de los esfuerzos realizados en materia de articulación de la política social indica que se han producido avances importantes y arroja, a la vez, un conjunto de lecciones y dilemas que incluyen aspectos institucionales, medición e investigación, y consolidación de capacidades.

- **Primer dilema. Reforzar mecanismos convencionales de coordinación o enfrentar la noción del *primus inter pares* en la articulación de la política social**

Desde su creación, el MIDIS ha enfrentado el reto de liderar un proceso entre pares. Esto es, dada la naturaleza de los resultados que persigue, la articulación de la política social requiere el involucramiento de un conjunto de sectores que deben ser liderados, a través de instrumentos y normas, por el ministerio. No obstante, en la práctica, el MIDIS es un sector más, lo que plantea la interrogante respecto a

los necesarios mecanismos «supraministeriales» que se requieren para conducir el proceso con el liderazgo necesario.

- **Segundo dilema. Consolidar el papel coordinador del MEF o «desmefizar» la apuesta por la articulación de la política social**

El MEF, en la práctica, ha operado como el gran articulador de la política social gracias a los «incentivos» de los que dispone. No obstante, la creación del MIDIS supuso el «quiebre» de esa lógica y apostó por promover un equilibrio entre sectores que se tradujo en la toma de decisiones y el diseño de instrumentos de articulación. El dilema, sin embargo, sigue planteado en términos de cómo alinear las decisiones de política con las de inversión pública y asignación presupuestal. En ese proceso, normar los arreglos institucionales para consolidar un modelo equilibrado constituye una prioridad.

- **Tercer dilema. Promover una estrategia de coordinaciones regionales independientes, uno a uno, o consolidar la articulación de la política social con los gobiernos regionales y locales**

El éxito de la articulación será relativo si no se involucra de manera permanente a las autoridades regionales y locales. De allí la importancia de consolidar esfuerzos e instrumentos de trabajo conjunto para que, a través del alineamiento de las agendas de nivel nacional y regional, la asignación de recursos y el acompañamiento técnico, se promuevan mecanismos orientados al logro de resultados. Un dilema adicional es orientar las agendas del nivel regional y local hacia los mismos resultados, y lograr que los gobiernos locales respondan a una estrategia regional. En esa línea, es clave la consolidación de una línea de trabajo con la AMPE, la ANGR y la REMURPE.

- **Cuarto dilema. Animar a que los ejercicios de medición sean realizados únicamente por el sector o promover la corresponsabilidad de dichos ejercicios con agentes externos a la política social**

Toda apuesta innovadora en política social debe ir acompañada por un proceso de generación de evidencias acerca de su desempeño. Por ello, un dilema adicional es que, si bien el sector Desarrollo e Inclusión Social cuenta con instrumentos para evaluar sus avances —por ejemplo, el Plan Anual de Evaluaciones, los tableros de control, las listas de chequeo—, corresponde que, a la par, instancias externas al sector aseguren la generación de conocimiento y reflexión permanente sobre los logros y, en consecuencia, el reajuste de las intervenciones orientadas por resultados en el marco de la articulación de la política. En ese contexto, es fundamental el papel que juegan las universidades y centros de investigación, por lo que la consolidación de una estrategia de trabajo colaborativo está aún pendiente.

En conclusión, parece que, efectivamente, nuestra política social atraviesa por una de sus etapas más auspiciosas. A pesar de los retos, se han generado aprendizajes y procesos en torno a la articulación de la política. Hoy corresponde seguir sumando para que «uno más uno sea más que dos», mucho más. Y, sobre todo, para que, en el marco de la apuesta por el desarrollo humano desde la política pública, los resultados perduren.





## Medición y rendición de cuentas en la política de desarrollo e inclusión social: hacia un enfoque basado en evidencias

En el marco de la apuesta del Estado peruano por el desarrollo humano, la ley que creó el sector Desarrollo e Inclusión Social incluyó, por primera vez en la historia de la política pública peruana, la creación de un Viceministerio de Políticas y Evaluación, como un paso inicial para comprometer a este nuevo sector, y a su respectivo Ministerio, a incorporar en sus operaciones, de manera preponderante, el papel de evaluador. La señal al crear este viceministerio era clara: asignar, desde la fundación, un papel a las evaluaciones; evaluaciones para aprender y mejorar, para dejar de hacer lo que no da resultados, y para dar cuenta a la ciudadanía —y a los contribuyentes— de los resultados de la inversión en este sector.

### 3.1 Antecedentes acerca de la medición de la política de desarrollo e inclusión social

La incorporación de las evaluaciones en la estructura del MIDIS fue importante por varias razones. Primero, porque fue la primera vez que se incluía el tema a tan alto nivel en una entidad pública. Segundo, porque se hizo explícita la necesidad de evaluar y mejorar las intervenciones en materia social, en particular aquellas asociadas a programas focalizados y temporales (programas sociales). Tercero, porque abrió el espacio para definir metas, indicadores de seguimiento y esquemas de rendición de cuentas de las intervenciones orientadas al desarrollo y la inclusión social. Estas tres razones son la clave para lograr intervenciones efectivas, con objetivos explícitos, con costos y resultados claros, con evaluaciones rigurosas que permitan mejorar las intervenciones sobre la base de recomendaciones de estudios sólidos o dejar de lado intervenciones que no generan resultados positivos.

Por ello, durante los primeros meses del MIDIS, se puso énfasis en desarrollar una estrategia de evaluaciones para clarificar sus alcances, así como el uso que se daría a las evaluaciones y acciones de seguimiento. Esta estrategia se denominó Conocer para Incluir, e incluye los lineamientos e instrumentos en materia de seguimiento, evaluación y gestión de la evidencia que permitirán una mayor efectividad, eficiencia y transparencia de las políticas e intervenciones en materia de desarrollo e inclusión social articuladas y gestionadas por el MIDIS.

Para implementar instrumentos de seguimiento y evaluación con el fin de mejorar las políticas, era urgente definir metas claras para el sector. Para ello, y dado el mandato del sector de apoyar los esfuerzos de lucha contra la pobreza, pero también contra la desigualdad, se identificaron cuatro hitos claves para lograr que las evaluaciones cumplieran su papel: definir la población objetivo del sector —¿a quién se debe atender y qué se debe lograr con la atención de este grupo?—, plantear un conjunto metas por alcanzar durante el período gubernamental, crear instrumentos de seguimiento y generar un plan de evaluaciones que no solo identifique lo que se evaluará, sino que proponga cómo se procesarán los resultados de las evaluaciones y, sobre todo, cómo estos resultados alimentarán el diseño e implementación de las políticas y programas del sector.

### 3.2 Desafíos para la medición de la política de desarrollo e inclusión social

- **Primer desafío. Introducir la lógica del seguimiento y evaluación en la política de desarrollo e inclusión social**

El primer desafío fue destacar la importancia de contar con evaluaciones rigurosas y generar un plan de evaluaciones predecible y ordenado, y, en paralelo, diseñar un sistema de seguimiento de las políticas y programas sociales. Para ello, el MIDIS creó una Dirección General de Seguimiento y Evaluación que contó con dos direcciones, una de Seguimiento y la otra de Evaluación. La primera generó instrumentos como el *InfoMIDIS*<sup>7</sup> para dar seguimiento a los programas, así como tableros de control; la segunda elaboró un Plan Anual de Evaluaciones que articuló esfuerzos con la comunidad académica local e internacional, y comprometió al sector privado empresarial en el proceso. Un buen ejemplo de este tipo de articulaciones con actores fuera del sector privado se produjo a través de la implementación de la Comisión Quipu.<sup>8</sup> Todo el trabajo ligado a evaluar y dar seguimiento generó, además, insumos para definir metas, no solo plausibles sino medibles, en temas específicos.

7. Véase InfoMIDIS en <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/infomidis>>.

8. La Comisión Quipu fue creada a iniciativa del MIDIS y el MEF en el año 2012 y contó con la asistencia técnica de J-PAL, Innovations for Poverty Action (IPA) y de Soluciones Empresariales contra la Pobreza (SEP). La comisión estuvo conformada por académicos peruanos y asesores internacionales de reconocido prestigio. El informe final fue presentado en diciembre del mismo año e incluyó siete propuestas de política pública: (1) inclusión financiera en zonas rurales a través de tecnologías de puntos de venta, (2) promoción de prácticas saludables en las familias para la prevención de la desnutrición crónica infantil, (3) fortalecimiento de la gestión de la atención integral para la prevención de la desnutrición crónica infantil, (4) ataque a los determinantes de la desnutrición crónica infantil en el Perú a través del programa Cuna Más, (5) evaluación de impacto de un programa de almuerzos escolares recargado, (6) formación para el trabajo dependiente o emprendedurismo y (7) articulación de políticas públicas mediante el seguimiento, supervisión y mejora continua en acciones prioritarias seleccionadas (MIDIS, 2012d). El detalle de la experiencia se encuentra disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/comision\\_quipu.html](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/comision_quipu.html)>.

- **Segundo desafío. Diseñar una estrategia con resultados explícitos por conseguir y con metas claras**

La ENDIS, como se explicó en el capítulo 2, fue aprobada por el Consejo de Ministros como instrumento de planificación y evaluación de resultados del nuevo sector Desarrollo e Inclusión Social. La ENDIS ha sido fundamental para sustentar los modelos lógicos, y definir las prioridades y metas de cada uno de los resultados que el Ministerio priorizó. Esto constituye un marco central para que, desde el MEF, se pueda acompañar el proceso. No obstante, para lograr articulaciones mayores, se requiere el SINADIS, cuyo reglamento estipula que los encargados del sistema serán el MEF, el MIDIS y la PCM.

- **Tercer desafío. Vincular los resultados de la evaluación con los compromisos y sus consecuencias**

Cuando el MIDIS recibió los cinco programas sociales que estuvieron a su cargo, solo Juntos operaba con el esquema de presupuesto por resultados. Por eso, un objetivo prioritario fue lograr que todo programa social gestionado por el MIDIS funcionara con ese esquema. Este compromiso se basó en la idea de que este permite compatibilizar la preocupación por un gasto público efectivo, orientado a generar cambios, y, a la vez, hace posible utilizar un lenguaje y una dinámica de operación común entre las intervenciones del MIDIS y el MEF. Así, para el 2014, el MIDIS ya tenía más del 90% de su presupuesto y a la totalidad de sus programas sociales bajo este esquema. Complementariamente, fue importante trabajar esquemas de costeo de los servicios de los programas del MIDIS, para discutir, sobre esa información, todos los temas presupuestales; conocidos los costos unitarios, es más transparente y sencillo negociar presupuestos y fijar metas de cobertura.

- **Cuarto desafío. Elaborar propuestas de nuevos instrumentos de gestión que resultaran factibles, medibles y efectivos en función del costo**

Dada la obligación del MIDIS de proponer esquemas de coordinación efectivos, las propuestas fueron siempre trabajadas en alianza con el MEF y buscando mecanismos de implementación sencillos, con objetivos claros, y esquemas de incentivos bien definidos. Un buen ejemplo de este tipo de instrumentos fue la creación del FONIE.<sup>9</sup> Asimismo, se introdujeron modificaciones a instrumentos a cargo del MEF que promueven una articulación intergubernamental, como el programa de incentivos municipales o el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL). Esta idea de compatibilizar esquemas de incentivos que combinen lo social con lo económico es potente y requiere aún mayor profundización y experimentación.

---

9. El FONIE fue creado en diciembre del 2012 con el fin de financiar proyectos de inversión pública en sus etapas de preinversión, ejecución y mantenimiento a cargo de organismos del sector público como agentes privados. Mediante la ejecución de estos proyectos se busca reducir las brechas de infraestructura básica en zonas que pertenezcan a los quintiles de pobreza 1 y 2, a la zona del VRAEM y Alto Huallaga, zonas de frontera o aquellas en las cuales más del 50% de la población ha sido identificada como población en proceso de desarrollo e inclusión social (PePI). El FONIE fue creado en el artículo 23 de la Ley 29951, Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2013 (disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/fonie\\_ley29951\\_art23.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/fonie_ley29951_art23.pdf)>). El reglamento de la Ley se aprobó mediante el Decreto Supremo 004-2013-MIDIS (disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/DS\\_004\\_2013\\_MIDIS\\_FONIE.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/DS_004_2013_MIDIS_FONIE.pdf)>).

### 3.3 Decisiones en la curva de aprendizaje para la medición de la política de desarrollo e inclusión social

Los desafíos descritos en la sección anterior llevaron a tomar un conjunto de decisiones asociadas entre sí, cuya intención final fue reforzar la apuesta por promover una política que enfatizara la medición y que estuviera, efectivamente, basada en evidencias.

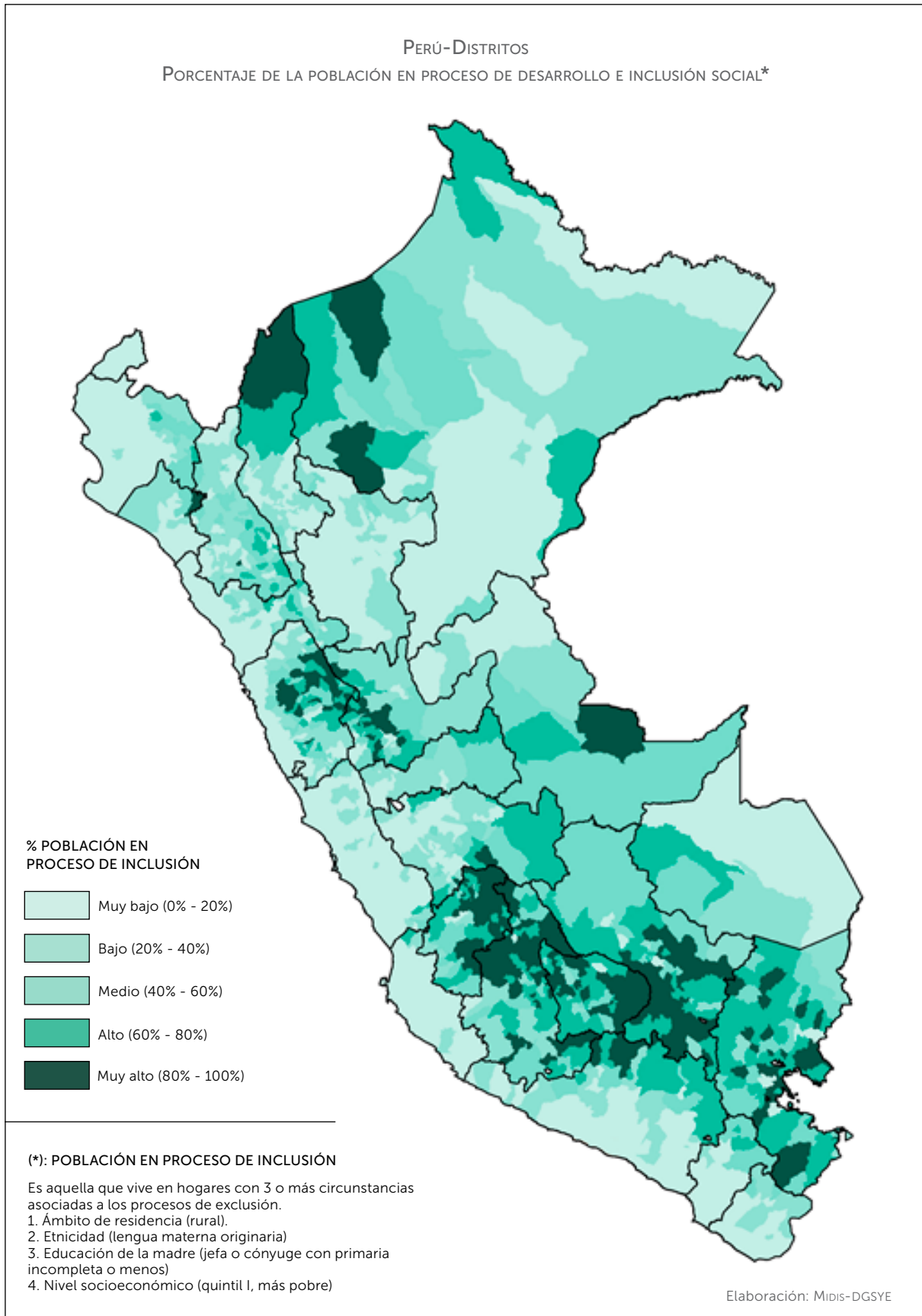
- **Primera decisión. Definir una población emblemática antes que un grupo meta**

En este contexto, la apuesta del MIDIS estuvo dirigida a reducir las brechas existentes entre los distintos segmentos poblacionales del país, a fin de aminorar la vulnerabilidad de aquellos grupos que se encuentran en situación de mayor exclusión y pobreza. De acuerdo con el Ministerio, esto se logra a través del diseño y la implementación de un conjunto de iniciativas de política y prestaciones sociales que operan con un enfoque territorial. Para tal fin, el Ministerio enfoca sus intervenciones en una población prioritaria que se ha denominado *población en proceso de desarrollo e inclusión social* (PePI).

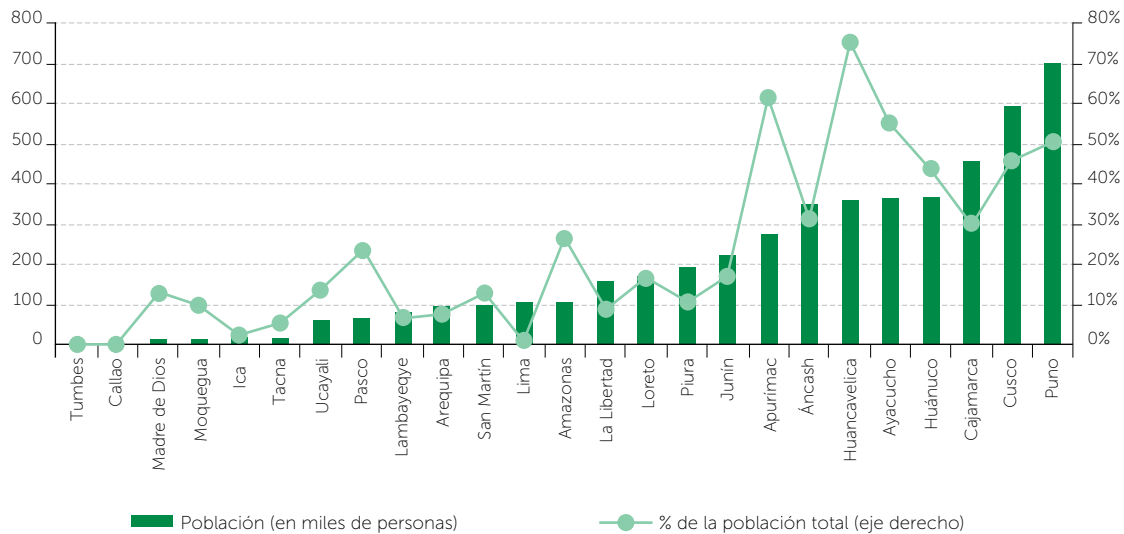
Vale destacar que la definición de la PePI parte de un enfoque multidimensional de medición de la pobreza; es decir, incorpora criterios monetarios y no monetarios. En términos operativos, la PePI proviene de hogares que presentan, al menos, tres de las cuatro circunstancias asociadas al proceso de exclusión en nuestro país, entre las que se encuentran las siguientes: hogares rurales, es decir, aquellos ubicados en centros poblados de 400 viviendas (2000 personas) o menos; hogares con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos; hogares con jefe o cónyuge cuya primera lengua es originaria —quechua, aimara o amazónica—; y hogares ubicados en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita.

En cuanto a la distribución territorial de la PePI, en términos relativos, las regiones que presentan mayores porcentajes respecto a su población total son Huancaavelica (63%), Apurímac (60%), Ayacucho (50%), Huánuco (47%) y Puno (40%). Las regiones con menor porcentaje de población PePI son Tumbes, Callao, Ica y Lima, donde este grupo representa 2% o menos de sus respectivas poblaciones (MIDIS, 2013f).

**Figura 3.1**  
MIDIS: POBLACIÓN EMBLEMÁTICA CON ENFOQUE TERRITORIAL



**Gráfico 3.1**  
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA PEPI



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2013a).

- **Segunda decisión. Definir un conjunto de metas e indicadores vinculados a los resultados prioritarios del sector**

Aunque parezca obvio, no todos los sectores tienen un conjunto de indicadores definidos y mucho menos metas claramente identificadas. El MIDIS, al ser un ministerio multisectorial, se propuso definir un conjunto de indicadores y metas, pero, a la vez, planteó que estos debían reflejar los avances del sector Desarrollo e Inclusión Social en su conjunto; esto es, del conjunto de intervenciones intergubernamentales e intersectoriales dirigidas a activar los resultados priorizados. En esa línea, también se acordó que los indicadores tendrían que poder ser calculados usando los sistemas estadísticos nacionales, para asegurar la independencia y transparencia en su medición.

Dado que el enfoque del MIDIS priorizó el cierre de brechas, se plantearon seis indicadores tanto para el agregado nacional como para la población emblemática, es decir, la PePI. Como se muestra en las siguientes tablas, los seis indicadores seleccionados correspondieron a los tres horizontes temporales identificados en el enfoque operativo de la política de desarrollo e inclusión social: alivio de la situación de pobreza extrema (corto plazo); desarrollo de capacidades para mejorar el acceso de los hogares al paquete integrado de servicios e infraestructura básica, y su autonomía en cuanto a la generación de ingresos y procesos de inclusión financiera (mediano plazo); y generación de oportunidades en la siguiente generación, con énfasis en aspectos de capital humano como nutrición, salud y educación de calidad (largo plazo).



## ¿Cuánto hemos avanzado? Resultados de los seis indicadores MIDIS al 2013

Como se ha mencionado, la definición de metas basadas en indicadores verificables obedece al objetivo de actuar con transparencia y rendir cuentas. En este ámbito, el MIDIS ha sido coherente con su enfoque de políticas orientadas al logro de resultados; sin embargo, los indicadores no sirven únicamente para medir avances, sino que también permiten realizar ajustes en las políticas orientadas a las dimensiones que muestran progresos más lentos.

### Evolución de indicadores MIDIS (%)

		2013	Meta (2016)
PePI	Pobreza extrema	23,6	19,3
	Brecha de pobreza	23,0	17,5
	Pobreza extrema con ingreso autónomo	36,6	26,2
	Desnutrición crónica infantil	43,8	23,8
	Hogares con acceso a paquete integrado de infraestructura	18,3	46,1
	Asistencia escolar de niños de 3 a 5 años de edad	68,7	78,4
Nacional	Pobreza extrema	4,7	5,0
	Brecha de pobreza	6,2	6,0
	Pobreza extrema con ingreso autónomo	7,4	7,0
	Desnutrición crónica infantil	17,5	10,0
	Hogares con acceso a paquete integrado de infraestructura	64,9	70,0
	Asistencia escolar de niños de 3 a 5 años de edad	76,2	85,0

Fuentes: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a) y elaboración propia a partir de bases de datos del INEI.

Los datos al 2013 muestran, en general, una evolución positiva de los seis indicadores MIDIS, lo cual ha hecho posible que algunas metas ya hayan sido cumplidas en el agregado y otras estén cerca de cumplirse para los grupos excluidos (la población PePI). Así, por ejemplo, la meta de pobreza extrema ya se ha cumplido, y están a punto de cumplirse las metas referidas a la brecha de pobreza y al porcentaje de hogares que, de manera autónoma, superan la pobreza extrema.

Por otro lado, en algunas metas, los avances vienen siendo más lentos de lo esperado, como en la provisión del paquete básico de infraestructura y en la reducción de la desnutrición infantil. Gracias a la información provista por los indicadores, es posible tomar acciones, responder antes de que sea muy tarde. Concretamente, la creación, en el 2014, del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), que incentiva a algunas regiones a avanzar más rápido en la reducción de la desnutrición crónica infantil, es un ejemplo de cómo el seguimiento de los indicadores sociales permite generar alertas tempranas que generan nuevos instrumentos de política destinados a agilizar el logro de metas.

Tabla 3.1

MIDIS: INDICADORES Y METAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

	Nacional		PePI	
	Línea de base 2010	Meta al 2016	Línea de base 2010	Meta al 2016
Brecha de pobreza	7,9	6,0	28,6	16,3
Pobreza extrema	8,3	5,0	38,2	20,0
Pobreza extrema calculada sobre la base del ingreso autónomo de los hogares	11,0	7,0	50,5	26,7
Hogares con paquete integrado de servicios	59,4	70,0	13,2	46,9
Asistencia de niños de 3 a 5 años de edad a Educación Básica Regular	73,8	85,0	60,6	78,4
Desnutrición crónica en menores de 5 años de edad (OMS)	23,2	10,0	50,7	23,8

Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012b).

El ejercicio de definir indicadores y establecer metas se repitió para cada uno de los ejes estratégicos de la ENDIS. Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, para todos los ejes —salvo el de desarrollo infantil temprano— se calcularon los indicadores para el promedio nacional y para la PePI. En todos los casos, los cálculos estuvieron basados en fuentes de verificación de alcance nacional.

Tabla 3.2

MIDIS: INDICADORES Y METAS SEGÚN EJES ESTRATÉGICOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL (%)

	Indicador verificable	Nacional		PePI		Fuente de verificación
		Línea de base 2010	Meta al 2016	Línea de base 2010	Meta al 2016	
Eje 1: Desnutrición crónica infantil	Tasa de desnutrición crónica infantil según estándar de la OMS (niñas y niños 0-5 años de edad)	23,20	10,00	50,00	24,00	ENDES
Eje 2: Desarrollo infantil temprano	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 36 meses de edad que cumplen con hitos motor —se puede mantener de pie, habilidad para correr, subir y bajar escaleras— según la prueba Age and Stage.	No disponible		No disponible		Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia
	Porcentaje de niños y niñas de 0 a 36 meses de edad que cumplen con hitos de lenguaje —cuentan con un vocabulario de más de 50 palabras, pueden formar frases de dos palabras— según la prueba Age and Stage.					Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia
	Porcentaje de niños y niñas de 3 a 5 años de edad que cumplen con el puntaje requerido en el Test de Vocabulario en Imágenes (TVIP).					Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia

✓



	Indicador verificable	Nacional		PePI		Fuente de verificación
		Línea de base 2010	Meta al 2016	Línea de base 2010	Meta al 2016	
Eje 3: Desarrollo integral de la niñez y la adolescencia	Porcentaje de estudiantes de primaria que logran el nivel esperado en las pruebas de Comprensión Lectora de la Evaluación Censal de Estudiantes.	28,70	51,00			ECE
	Porcentaje de estudiantes de primaria que logran el nivel esperado en las pruebas de Matemática de la Evaluación Censal de Estudiantes.	13,80	44,00			ECE
	Porcentaje de alumnos de secundaria que logran el nivel esperado (nivel 3) en las pruebas de Comprensión lectora de PISA.*	10,10	32,00			PISA
	Porcentaje de alumnos de secundaria que logran el nivel esperado (nivel 3) en las pruebas de Matemática de PISA. *	6,80	31,00			PISA
	Porcentaje de alumnos de secundaria que logran el nivel esperado (nivel 3) en las pruebas de Ciencias de PISA.*	8,00	31,00			PISA
	Porcentaje de jóvenes de 18 a 25 años que culminaron la educación secundaria.	75,30	85,00	46,00	60,00	ENAH0
Eje 4: Inclusión económica	Incidencia de pobreza monetaria extrema usando el ingreso autónomo (población de 18 a 64 años de edad)	7,30	4,00	42,70	22,00	ENAH0
	Incidencia de pobreza monetaria calculada sobre la base del ingreso autónomo (población de 18 a 64 años)	27,00	18,00	81,20	45,00	ENAH0
Eje 5: Protección del adulto mayor	Tasa de pobreza extrema en los adultos mayores de 65 años a más	8,30	7,00	34,60	21,00	ENAH0
	Brecha de pobreza en hogares con adultos mayores de 65 años a más	7,10	5,00	25,20	15,00	ENAH0
	Tasa de pobreza subjetiva en hogares con adultos mayores de 65 años a más	48,20	34,00	77,60	50,00	ENAH0

\*Datos de línea de base 2009.  
Fuente: MIDIS (2013a).

Estas metas «sociales» permiten realizar un seguimiento de los resultados de la política de desarrollo e inclusión social, que, como se ha indicado, son intersectoriales e intergubernamentales por naturaleza. Complementariamente, cada sector social cuenta con sus propios indicadores para dar seguimiento a sus intervenciones sectoriales. Dada la relevancia en materia de política pública de los indicadores propuestos por el MIDIS, estos fueron publicados, por primera vez, como parte de

un Marco Macroeconómico Multianual en el año 2012.<sup>10</sup> En este documento se estableció que el primer lineamiento de la política económica del país era lograr una mayor inclusión social (MEF, 2012). Ello hizo posible articular esfuerzos orientados a obtener resultados entre el sector Economía y los sectores sociales.

Cabe destacar que a partir de la experiencia por la que el MIDIS transitó, los indicadores permitieron proponer metas para la política de desarrollo e inclusión social. Como se sabe, estas son una expresión de voluntad política y técnica, y, en consecuencia, son arbitrarias. Su definición y diseño se basan en debates más bien académicos y ejercicios de cálculo que permiten establecer y programar adónde se puede llegar con estos indicadores en un período de referencia que, en política pública, suele establecerse en función del tiempo de permanencia de un gobierno en el poder, es decir, cinco años. Por lo anterior, las metas se fijan para orientar hacia dónde se espera avanzar y, por ende, han de ser ambiciosas para generar incentivos positivos y asegurar que las intervenciones se aproximen a los resultados de política esperados.

- **Tercera decisión. Diseñar instrumentos para promover el seguimiento de resultados y la transparencia**

Para que la definición de indicadores y metas tenga efectos positivos en la gestión, deben generarse mecanismos e instrumentos que posibiliten su fácil y rápido seguimiento. Estos aportan insumos relevantes en dos niveles: por un lado, facilitan la verificación de los avances, lo que permitirá tomar decisiones oportunas, por ejemplo, en términos del progreso en la cobertura de los programas sociales, y, por otro, generan las condiciones para «territorializar» las intervenciones, es decir, identificar qué programas sociales son recibidos, así como quiénes los reciben en cada unidad territorial relevante. Cabe destacar que estos esfuerzos no apuntan únicamente a generar mayor o mejor información, sino a promover procesos de toma de decisiones que redunden en mejores resultados para la población.

El MIDIS buscó generar instrumentos que acompañaran a los indicadores de resultados a través de varios mecanismos. Así, hasta la fecha, el Ministerio cuenta con un Plan de Seguimiento de Resultados de la Política y Programas<sup>11</sup> que está en marcha. A través de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación se han diseñado e implementado metodologías y herramientas para medir el desempeño de los programas, que han desarrollado un sistema de seguimiento basado en resultados y brindan asistencia técnica para mejorar el proceso de verificación de la implementación de las políticas y programas en materia de desarrollo e inclusión social. En particular, se ha apostado a la consolidación del InfoMIDIS. Este consiste en una plataforma de información georreferenciada que permite la visualización de información sobre cobertura (usuarios) de los programas sociales del MIDIS, así como de indicadores socioeconómicos a nivel distrital.

---

10. Véase el documento completo en <[http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM2013\\_2015.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2013_2015.pdf)>.

11. Véase la versión completa en el documento «Conocer para incluir: lineamientos para el seguimiento, evaluación y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social» (Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social 2012c), disponible en <<http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/lineamientosdiag.pdf>>.



## InfoMIDIS

InfoMIDIS es la plataforma virtual de información de disponibilidad pública del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social <<http://www.midis.gob.pe/index.php/es/infomidis>>.

El portal web de InfoMIDIS hace posible realizar dos tipos de exploraciones: la primera corresponde al Observatorio Distrital de Programas Sociales adscritos al MIDIS <<http://www.midis.gob.pe/mapas/infomidis/>>, el cual permite seguir la cobertura de los cinco programas sociales MIDIS —Cuna Más, Juntos, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Pensión 65 y Qali Warma— con un nivel de desagregación distrital, o de familias o individuos, según sea el caso. De igual modo, es posible consultar información acerca del número de intervenciones y el monto transferido por parte del FONIE, ya sea en su etapa de preinversión, inversión o posinversión. Por otro lado, es posible acceder a información de indicadores socioeconómicos en el nivel distrital: población total, porcentaje de población rural, índice de seguridad alimentaria, porcentaje de población PePI, incidencia de pobreza monetaria y extrema, y tasa de desnutrición crónica. Finalmente, el portal permite acceder a información sobre los seis indicadores emblemáticos del MIDIS para la población total, en situación de pobreza y de pobreza extrema.

El segundo tipo de exploración que permite realizar InfoMIDIS es el Mapa de Indicadores de los Programas del MIDIS <<http://programas.midis.gob.pe:8081/MAPAS/>>. Se trata de un mapa interactivo a partir del cual es posible consultar el número de distritos atendidos por programas sociales en cada región, así como el número de usuarios de los cinco programas sociales del MIDIS a escala distrital. De igual modo, se pueden visualizar los indicadores de línea de base, también a nivel regional, referidos a niveles de pobreza, desnutrición y población PePI.

Adicionalmente, los programas del MIDIS cuentan con tableros de control en operación, que constituyen una herramienta esencial para el seguimiento de las metas asociadas a los ejes de la ENDIS, ya que, entre otros, permiten contar trimestralmente con diagnósticos periódicos acerca del desempeño de los programas, y generar alertas. Los tableros se basan en los indicadores de marco lógico de los programas presupuestales con enfoque en resultados (PpR) de acuerdo con los lineamientos del MEF, lo que facilita, como se ha indicado previamente, la articulación de esfuerzos entre ambos sectores. En el 2012, se elaboraron los tableros de Cuna Más, Juntos y Pensión 65. Durante el 2013, se elaboraron los de Qali Warma, Haku Wiñay y FONIE.

Finalmente, hay que destacar la importancia de complementar los diversos sistemas de información del Estado para fortalecerlos. En particular, resulta clave que los sistemas de seguimiento sectorial se encuentren armonizados con los sistemas administrativos del sector público. En esa línea, el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) es un instrumento valioso que permite realizar controles y seguimiento de los gastos efectuados por las distintas unidades sectoriales o niveles de gobierno.

- **Cuarta decisión. Institucionalizar las evaluaciones**

Echar a andar una política social basada en evidencia requiere complementar esfuerzos. Así, además de contar con indicadores que reflejen los efectos de las políticas e intervenciones y de disponer de mecanismos de seguimiento que permitan acompañar la ejecución de dichas intervenciones, se necesita diseñar un sistema que permita evaluar procesos e impactos y que, además, promueva que sus resultados tengan consecuencias; esto es, que sean acogidos por quienes toman decisiones y pueden corregir, mejorar o ampliar los programas para lograr los impactos esperados.

La evaluación como instrumento de política pública impone desafíos referidos al ciclo que requieren las evaluaciones. Mientras que las evaluaciones de diseño y de proceso permiten mejorar las intervenciones y pueden realizarse en plazos breves, las evaluaciones de impacto requieren complejas metodologías para asegurar rigurosidad y atribución de causalidad y, en consecuencia, son esfuerzos de larga data. Estas últimas suelen tener mayores consecuencias en tanto, sobre la base de sus resultados, permiten tomar decisiones respecto a la continuidad de determinadas intervenciones.

En el caso del MIDIS, al recibir los programas sociales en enero del 2012, se tomaron dos decisiones importantes: iniciar de manera inmediata un proceso de evaluación y rediseño de los programas, y promover que todos los programas del MIDIS tengan una evaluación de impacto. Las conclusiones de estas evaluaciones<sup>12</sup> fueron utilizadas para tomar decisiones relevantes, entre estas, la compleja decisión de cerrar el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), la realización de ajustes operativos en Juntos y la reorientación estratégica de FONCODES hacia un programa de desarrollo de capacidades productivas.

Así, a poco más de tres años de su creación, el MIDIS apuesta por gestionar la evaluación de políticas y programas y promover el uso de la evidencia de las evaluaciones para la mejora de la eficiencia, eficacia y calidad de las intervenciones públicas. Para lograrlo, se trabaja en dos áreas: generación y gestión de evidencias. En relación con lo primero, la Dirección General de Seguimiento y Evaluación desarrolla evaluaciones de impacto y de desempeño, revisiones sistemáticas y metaanálisis, y otros estudios. En cuanto a lo segundo, se promueve que los gestores de política utilicen la evidencia para la implementación de intervenciones cada vez más eficientes y efectivas. Los planes de mejora continua son herramientas de gestión basadas en evidencia para fomentar el aprendizaje y lograr el compromiso de los programas para implementar las recomendaciones de las evaluaciones. Hasta la fecha, el Ministerio promueve la aprobación de planes anuales de evaluación que son discutidos con la comunidad académica y con expertos en evaluación para asegurar su pertinencia. El plan correspondiente al año 2013 abarcó 22 evaluaciones de programas y políticas sociales del MIDIS, de las cuales 8 fueron evaluaciones de impacto. Cabe destacar que los cinco programas sociales del MIDIS cuentan con, al menos, una evaluación de impacto y, en total, con 14 evaluaciones de desempeño.

---

12. Véase documento resumen de resultados de evaluación MIDIS disponible en <<http://goo.gl/0XB9Wz>>.

Tabla 3.3

MIDIS: MATRIZ DE EVALUACIONES DE IMPACTO DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES

Programa o política	Nombre	Año	Metodología	Informe final	Fuente de financiamiento
Qali Warma	Evaluación de impacto del programa (fase de diseño)	2013	Diferencias en diferencias con <i>matching</i>	Primer semestre del 2016	Banco Mundial- Technical Assistance Loan (TAL) Social
Cuna Más	Evaluación de impacto del servicio Acompañamiento a Familias (fase de línea de base)		Experimento aleatorio	Segundo semestre del 2014	MEF-BID
	Evaluación de impacto de las reformas realizadas al servicio Cuidado Diurno (fase de diseño)		Experimento aleatorio	Primer semestre del 2015	BID
Juntos	Evaluación de impacto del programa Juntos (fase de línea de base)		En proceso de ajuste	n. d.	Recursos ordinarios del programa
	Evaluación de impacto del piloto de los esquemas alternativos de transferencia monetaria del programa Juntos (fase de segunda medición)		Diseño experimental, diferencias en diferencias	2015	Recursos ordinarios del programa
FONCODES	Evaluación de impacto del programa Haku Wiñay en el ámbito del programa Juntos		Diseño experimental, diferencias en diferencias y análisis cualitativo	Primer semestre del 2016	Fundación Ford
Pensión 65	Evaluación de impacto del programa Pensión 65 (fase de línea de base)		Regresión discontinua	Segundo semestre del 2015	MEF
Inclusión Financiera	Evaluación del piloto de metodologías de educación financiera		n. d.	n. d.	n. d.
FONIE	Evaluación de impacto (fase de diseño)		En etapa de desarrollo	Segundo semestre del 2016	Banco Mundial

Fuente: MIDIS, DGSE. Disponible en <<http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/evaluaciones2012.html>>.

Como se aprecia en la tabla 3.3, las evaluaciones de impacto son conducidas por evaluadores e investigadores, y cuentan con el respaldo de instituciones de reconocido prestigio; así, se garantiza la independencia y rigurosidad de estas, y, con ello, la seriedad, validez y legitimidad de sus resultados.

Adicionalmente al plan de evaluaciones, en el 2012, en el marco de la apuesta por formular políticas públicas basadas en evidencia y en colaboración con el sector privado, el MIDIS y el MEF conformaron la comisión Quipu con el apoyo técnico de Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), Innovations for Poverty Action (IPA) y Soluciones Empresariales contra la Pobreza (SEP). La comisión estuvo integrada por diez académicos nacionales e internacionales. Como resultado de su

trabajo, se obtuvieron siete propuestas de política.<sup>13</sup> Entre los temas abordados se encuentran inclusión financiera, empleo juvenil en áreas rurales, uso de tecnologías de información y comunicación, gestión territorial y acción comunitaria orientadas a programas de nutrición, alimentación escolar y desnutrición crónica infantil.

A partir de los logros de la comisión, en el 2013 se constituyó la Comisión Quipu Regional para el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), con el objetivo de brindar al Estado apoyo técnico en el desarrollo de políticas de inclusión social basadas en evidencia, que serán implementadas en dicha zona. Esta comisión está conformada por académicos nacionales y asesores internacionales en temas de conflicto y evaluación de impacto.

**Tabla 3.4**  
MIDIS: PROPUESTAS QUIPU Y QUIPU VRAEM

Etapa	Propuesta	Responsable	Estatus
Quipu	Juntos: inclusión financiera en zonas rurales a través de puntos de venta	Alberto Chong	En proceso de implementación
	Prácticas saludables para la prevención de la desnutrición crónica infantil	Midori de Habich	
	Fortalecimiento de la gestión de la atención integral para la prevención de la desnutrición crónica infantil	Midori de Habich	
	Ataque a los determinantes de la desnutrición crónica infantil en el Perú a través de Cuna Más	Martín Valdivia	No implementadas
	Evaluación de impacto de un programa de almuerzos escolares recargados	Gustavo Yamada	
	Formación para el trabajo dependiente o emprendedurismo. ¿Cómo apoyar a los jóvenes rurales pobres?	Gustavo Yamada	
	Articulación de políticas públicas: seguimiento, supervisión y mejora continua en acciones prioritarias seleccionadas	Javier Abugattás	
Quipu VRAEM	Técnicos comunitarios en salud a favor del desarrollo infantil temprano	Janice Seinfeld	En proceso de implementación
	Transición escuela-trabajo: capacitación técnico-productiva para escolares en el VRAEM	Pablo Lavado	No implementadas
	Intervención en el VRAEM contra la desnutrición infantil a través del componente de agua y saneamiento	Álvaro Monge	
	Mejorando la convivencia escolar: primer paso para la paz y el desarrollo en el VRAEM	Lucía Dammert	
	Caminos rurales, empleo y formación de ciudadanía en el VRAEM	Martín Valdivia	

Fuente: Informes finales de las comisiones Quipu y Quipu VRAEM.

Disponibles en <[http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe\\_final\\_comision\\_quipu.pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe_final_comision_quipu.pdf)> y <[http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe\\_final\\_comision\\_quipu\\_vraem.pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe_final_comision_quipu_vraem.pdf)>.

13. Véase el documento completo en <[http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ResumenEjecut\\_Comisi%C3%B3nQuipu2012-2013.pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/ResumenEjecut_Comisi%C3%B3nQuipu2012-2013.pdf)>.

Adicionalmente, cada programa y línea de acción del MIDIS estuvo pendiente de los resultados de investigaciones independientes, con el fin de utilizarlos en los procesos de rediseño y ajuste correspondientes. Entre ellos, Juntos fue el programa que concitó mayor atención por parte de evaluadores independientes.<sup>14</sup> Gracias a esas evaluaciones, se mejoró el cumplimiento de las corresponsabilidades, se articularon esfuerzos de inclusión financiera y generación de ingresos, se conocieron —y reconocieron— los impactos del programa en los niveles de empoderamiento de sus receptoras y la reducción de los niveles de violencia doméstica en los hogares que reciben Juntos.<sup>15</sup> Del mismo modo, se ha aprovechado una amplia gama de estudios en el ámbito internacional sobre intervenciones similares a Juntos.<sup>16</sup>

### 3.4 Dilemas sobre la medición de la política de desarrollo e inclusión social

- **Primer dilema. Alineamiento o desfase temporal entre la toma de decisiones y la observación de resultados de las intervenciones**

Teniendo en cuenta la dinámica del ciclo de implementación de la política pública, no hay que subestimar el horizonte temporal en el que se observarán resultados, incluso si estos están basados en las conclusiones de un ejercicio de evaluación y aportan evidencia para tomar decisiones.

Veámoslo con un ejemplo. Se toma la decisión política de ampliar la cobertura de un programa —digamos, Pensión 65—, para atender por lo menos a 300 000 adultos mayores a fines del segundo año de implementación (noviembre del 2013). Para lograr esta expansión, la decisión debe tomarse entre abril y junio del año anterior (2012), con el fin de incluir los recursos necesarios en el presupuesto del 2013. Los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto (diciembre del 2013) solo pueden ser utilizados a partir de la quincena de enero del 2013. Es entonces cuando el programa puede abrir un concurso para convocar a nuevas plazas de gestores locales que se encarguen, por ejemplo, de promover el proceso de expansión del programa. Se convoca al proceso de contratación, que dura cerca de dos meses; es decir, si todo opera bien y se planificó en el momento correcto, a inicios de abril se cuenta con los recursos financieros y operativos: personal, oficinas, movilidad, etcétera.

En ese momento recién se inicia la expansión propiamente dicha del programa: actualización de bases de datos, realización de visitas y empadronamiento, conducción de procesos de afiliación, apertura de cuentas para recibir las transferencias,

---

14. La significativa atención que Juntos ha recibido tiene un correlato en el número de estudios que se han realizado sobre este programa. Así, por ejemplo, Perova y Vakis (2011) muestran que Juntos ha tenido un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza en sus beneficiarios y, por ende, ha repercutido positivamente en sus niveles de consumo de alimentos. Asimismo, ha contribuido al incremento de la utilización de los servicios de salud por parte de los niños menores de 6 años y las mujeres gestantes, y ha contribuido de manera positiva al aumento de la tasa de asistencia escolar de los niños de las familias usuarias del programa. Por otro lado, Sánchez y Jaramillo (2012), y Díaz y Trivelli (2010) muestran que el programa ha tenido éxito en la reducción de la desnutrición crónica infantil en las familias usuarias y, en general, ha tenido un impacto positivo en los niveles de nutrición de los receptores. Finalmente, el estudio de Del Pozo y Guzmán (2010) muestra el impacto positivo de Juntos sobre la inversión productiva.

15. Véanse Díaz et al. (2008) y Perova (2010).

16. Entre estos estudios se encuentran Stampini y Tomarolli (2012), Zepeda (2008), Rawlings y Rubio (2005), Hoddinot et al. (2000), Barham et al. (2013), Attanasio et al. (2005), Gertler (2004), y Behrman y Hoddinot (2005).

etcétera. Así, si todo sale bien, los nuevos usuarios del programa comienzan a recibir las transferencias entre mayo y junio. Con mucho esfuerzo, en noviembre se habrá logrado la afiliación planeada y se cumplirá con la meta.

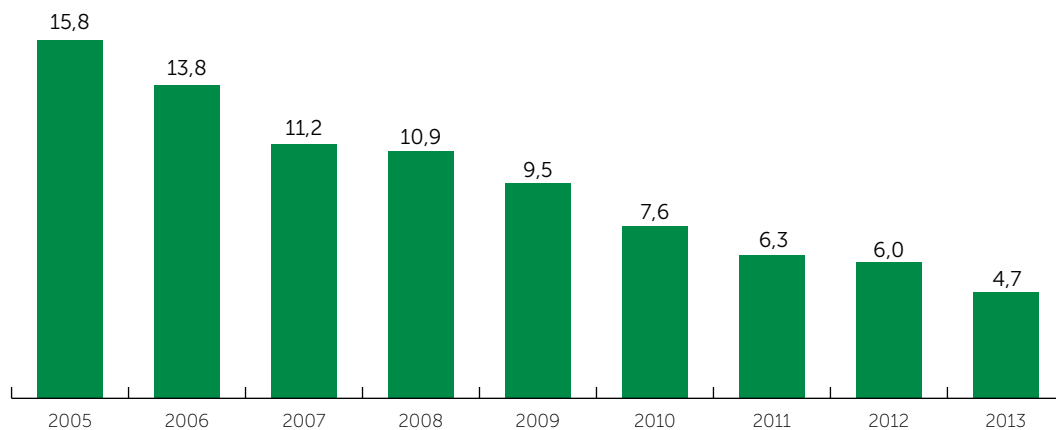
En rigor, algunos usuarios habrán sido afiliados al programa en mayo; otros, en junio, julio y así hasta el propio noviembre. Para que se vea el efecto de este tipo de programas en la generación de hábitos (de consumo) —por ejemplo, en relación con el aprendizaje para el uso de sus cuentas de ahorros o el acceso al SIS—, deben transcurrir al menos seis meses desde que se recibe la primera transferencia; es decir, los resultados de esta expansión recién se observarán en el año 2014.

- **Segundo dilema. Alineamiento o desfase temporal entre la observación de resultados y los efectos en las estadísticas nacionales**

Por otro lado, si el resultado fuera, por ejemplo, reducción de la pobreza extrema, esta se medirá a lo largo del 2014 y tendremos la información, como todos los años, en mayo del año siguiente; es decir, en el 2015. En mayo del 2014, los resultados de la estadística recogida para el 2013 ya muestran los efectos de la mayor presencia de Juntos y Pensión 65 en las zonas de mayor pobreza, en particular en la sierra y selva rural. Estos efectos reflejan las expansiones de estos dos programas realizadas en el 2012, y algo de lo hecho a lo largo del 2013.

**Gráfico 3.2**

EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE POBREZA EXTREMA EN EL PERÚ, 2005-2013  
(%)



Fuente: INEI, elaboración propia.

Hay que destacar que, en lo que va del período del Gobierno actual, se ha avanzado en el cumplimiento de varias de las metas que el MIDIS estableció durante los primeros meses de su gestión. Si bien el avance se percibe en algunas metas más que en otras, cabe recordar que hay efectos de corto plazo que son alcanzables a través de intervenciones, justamente, de corto plazo. No obstante, hay otras de mediano plazo que no solo exigen acciones concretas, sino también simultáneas. Además, mientras más se avanza, el camino por recorrer se hace más complejo. Revertir la condición de pobreza del segmento de población más vulnerable será siempre el objetivo más difícil de atender.



**Tabla 3.5**  
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO. PERÚ, 2003-2013

Ámbito geográfico	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Var. 2003-2013
Total	21,2	16,4	15,8	13,8	11,2	10,9	9,5	7,6	6,3	6,0	4,7	16,5
Área de residencia												
Urbana	8,6	5,7	5,4	4,0	2,9	2,7	2,0	1,9	1,4	1,4	1,0	7,6
Rural	44,6	41,6	41,0	38,1	32,7	32,4	29,8	23,8	20,5	19,7	16,0	28,6
Región natural												
Costa	5,6	4,6	4,1	2,8	1,9	1,9	1,5	1,5	1,2	1,1	0,8	4,8
Sierra	40,2	32,1	30,8	27,9	24,8	23,4	20,1	15,8	13,8	13,3	10,5	29,7
Selva	37,8	23,6	24,8	22,5	14,6	15,5	15,8	12,5	9,0	8,2	6,9	30,9
Dominio geográfico												
Costa urbana	7,1	5,4	3,1	2,9	2,0	2,3	1,6	1,7	1,2	1,1	1,1	6,0
Costa rural	20,3	19,2	15,0	14,9	11,0	8,1	7,8	6,7	8,3	4,9	5,9	14,4
Sierra urbana	15,5	9,4	8,1	6,5	5,8	5,6	3,8	2,5	2,0	1,9	1,7	13,8
Sierra rural	53,9	48,5	47,9	44,8	40,2	38,2	34,0	27,6	24,6	24,0	19,0	34,9
Selva urbana	29,5	14,2	15,3	14,0	8,2	5,2	5,2	5,3	4,5	3,8	3,1	26,4
Selva rural	32,3	33,1	34,8	31,9	21,9	27,6	28,6	21,4	14,7	14,2	12,1	20,2
Lima Metropolitana	2,0	2,4	3,5	1,3	0,9	1,0	0,7	0,8	0,5	0,7	0,2	1,8

Fuentes: INEI y ENAHO 2003-2013. Elaboración propia.

- **Tercer dilema. Alineamiento o desfase estratégico entre la apuesta por la evaluación y los arreglos institucionales de la política pública**

Más allá de lo valioso que resulta contar con indicadores y metas de distinto nivel de agregación —nacional, regional, provincial, PePi—, resulta clave colocar la evidencia al centro de una política que apuesta por el seguimiento y evaluación, y contar con insumos para gestionar procesos orientados a resultados y hacia la mejora continua. Sin este aporte, es muy complejo pensar en instrumentos para avanzar hacia intervenciones probadamente efectivas y centradas en resultados predefinidos.

Adicionalmente, contar con este tipo de enfoques e instrumentos asegura compromisos de política pública que trascienden la gestión de un director general, de un director de programa, de un ministro e incluso de un Gobierno. Como se sabe, las políticas sociales han de ser continuas para que realmente logren resultados. Además, ello genera credibilidad en lo que se hace y esto es central para asegurar recursos financieros —convenciendo e involucrando al MEF— y respaldo político.

Finalmente, y esto no es trivial, contar con este instrumental permite mayores niveles de transparencia y facilita el control ciudadano sobre lo que se hace y lo que se logra mediante las políticas e intervenciones en materia social. Estos crecientes niveles de transparencia y de validación de los logros son fundamentales para asegurar su legitimidad y buen desempeño, así como para restaurar la confianza en el Estado y sus intervenciones. Y, como se sabe, todo ello es fundamental para garantizar políticas públicas auténticamente basadas en el enfoque de desarrollo humano.



## Efectividad en los programas sociales: hacia la reducción de la pobreza y el logro de resultados de desarrollo e inclusión social

La red de protección social constituye una plataforma para canalizar y hacer operativa la apuesta por el desarrollo humano. Mediante esta red, se pueden plasmar las prioridades y principios de este enfoque e instrumentalizarlos, por ejemplo, por medio de programas sociales tanto universales como focalizados. En el Perú, los programas sociales cuentan con una importante trayectoria y, a lo largo de los últimos años, han sido testigos de una serie de transformaciones en los ámbitos conceptual, institucional y operativo.

No obstante, más allá de ser instrumentos fundamentales para la gestión pública, los programas sociales representan una oportunidad para legitimar la política social con un enfoque de responsabilidad compartida y promover la capacidad de agencia de los ciudadanos. Así, a tres años de la creación del MIDIS, resulta clave indagar acerca de los desafíos encontrados al inicio de la gestión del Ministerio, así como sobre las decisiones y retos que aún se enfrentan para promover programas sociales efectivos, que permitan el tránsito del discurso hacia la práctica del desarrollo humano en la política de desarrollo e inclusión social.

### 4.1 Antecedentes de la gestión de programas sociales orientados hacia resultados de desarrollo e inclusión social

Durante la última década, la inversión social en el Perú se ha incrementado en forma importante, como lo evidencia la evolución de la asignación presupuestal de los principales programas sociales del país. Las cifras denotan una tendencia creciente en los últimos años, e indican que, en términos reales, se pasó de invertir

alrededor de 4000 millones de nuevos soles en el año 2007 a más de 7000 millones en el 2011. Así, el análisis muestra un incremento del 84% para el período 2007-2011 (véase la tabla 4.1) (Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014).

De acuerdo con las cifras al 2011, alrededor de dos tercios del presupuesto total de los programas sociales fueron distribuidos entre seis programas sociales. Entre ellos destacan Agua para Todos, 1500 millones de nuevos soles; el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED), 891 millones; Juntos, 627 millones; el Programa Integral de Nutrición (PIN), 582 millones; el Seguro Integral de Salud (SIS), 563 millones; y el Programa de Electrificación Rural, 504 millones. Pero en ese entonces, ¿cuánto sabía el Estado peruano acerca de los resultados que estos programas estaban obteniendo?

**Tabla 4.1**

PERÚ: EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS SOCIALES 2007-2011  
(MILLONES DE NUEVOS SOLES)

Principales programas sociales	2007	2010	2011 <sup>a</sup>
Programa Agua para Todos <sup>b</sup>	538	966	1534
Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres-Juntos	497	613	627
Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED)	141	660	891
Programa Integral Nutricional (PIN)	381	631	582
Seguro Integral de Salud (SIS)	320	503	563
Dirección General de Electrificación Rural	283	629	504
Provías Descentralizado	109	221	175
Programa Vaso de Leche <sup>c</sup>	363	363	363
Proyectos de infraestructura social y productiva	317	305	155
Programa Techo Propio	39	332	350
Programa Nacional de Movilización Nacional para la Alfabetización	80	140	245
Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AgroRural)	164	142	134
Prog. Emerg. Social Productivo "Construyendo Perú"	199	151	74
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)	75	106	113
Programas de Complementación Alimentaria (PCA) <sup>c</sup>	105	128	128
Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL)	22	95	140
Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios y Pueblos (PIMBP) <sup>d</sup>	182	128	413
Programa Nacional Wawa Wasi	55	73	81
Capacitación laboral juvenil Pro-Joven	14	60	41
Programa contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)	10	24	28
Programa de Alimentación y Nutrición para Pacientes Ambulatorios con TBC y Fam.(PANTBC)	13	10	10
Pensión 65	-	1	24
Beca 18	-	-	1
<b>Total</b>	<b>3907</b>	<b>6281</b>	<b>7176</b>

<sup>a</sup> Ejecución al 05/03/2012. <sup>b</sup> Ejecución 2010 y 2011, incluye transferencias de partidas a gobiernos regionales y locales. <sup>c</sup> Corresponde a la asignación presupuestal. <sup>d</sup> Resulta de la fusión de los programas Mejorando mi Pueblo, Mejoramiento Integral de mi Barrio, La Calle de mi Barrio, entre otros. Incluye transferencias de partidas a gobiernos regionales y locales

Fuente: MEF.

Si bien el incremento presupuestal es clave para lograr los objetivos de la política social, esto no es suficiente para garantizar resultados en la población. Por ello, era fundamental generar evidencia respecto a la eficacia de los programas sociales. Siguiendo esa línea, sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2010, se observó que Juntos era un programa bien focalizado y había resultado eficaz en la reducción de la pobreza extrema en ámbitos rurales. Diversos estudios acerca de este programa coincidieron en que las transferencias monetarias contribuyeron a que 34% de los hogares en situación de extrema pobreza superara esta condición (Perova y Vakis 2011).

No obstante, el caso de Juntos era inusual. No todos los programas sociales contaban con evidencia clara respecto a su desempeño. Así, una de las primeras decisiones del Gobierno del presidente Humala sería revisar y evaluar los esquemas operativos de los programas sociales vigentes, de modo que, sobre la base de los resultados de dichas evaluaciones, se tomaran las medidas necesarias para garantizar que estos programas operaran con mayor eficiencia y se constituyeran en herramientas eficaces para luchar contra la pobreza. La creación del MIDIS, en octubre del 2011, fue, además de lo indicado en los capítulos previos, una apuesta por reforzar el desempeño de la política social con énfasis en los programas. De acuerdo con la tercera disposición complementaria final de la Ley de Creación del Ministerio, cinco programas le fueron adscritos:

- Juntos: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
- Gratitud: Programa Nacional de Asistencia Solidaria
- FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
- PRONAA: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
- Wawa Wasi: Programa Nacional Wawa Wasi
- Pensión 65: que se constituiría sobre la base del Programa Gratitud
- Cuna Más: que se constituiría sobre la base del Programa Wawa Wasi

Una vez conferido el encargo, surgían —entre otros— tres grandes retos: a) garantizar que los programas sociales contribuyeran efectivamente a la reducción de la pobreza y el logro de resultados en la población más vulnerable del país, con un enfoque único de política; b) definir los mecanismos institucionales y operativos que lograrán articular de manera eficiente los programas sociales orientados a fortalecer el capital humano y cerrar las brechas para cada segmento poblacional, y c) gestionar los recursos existentes con un enfoque que enfatizara la calidad del gasto público a través de instrumentos como el Presupuesto por Resultados.

## 4.2 Desafíos para la gestión de programas sociales orientados a resultados de desarrollo e inclusión social

- **Primer desafío. Articular los programas sociales bajo un enfoque único de política y orientándolos a reducir la pobreza de manera efectiva**

La experiencia indica que la falta de articulación genera ineficiencia y, en consecuencia, afecta el alcance y la dinámica de los resultados. Con esa premisa, ante la ausencia de una plataforma operativa ordenada, era fundamental que el MIDIS redefiniera la lógica de los programas sociales a su cargo. Asimismo, el Ministerio

debía diseñar un modelo de gestión que facilitara la conexión entre los objetivos y las estrategias operativas de los programas, en el marco de la política de desarrollo e inclusión social. Esto significaría que, para continuar operando, los programas sociales debían evidenciar su aporte a la reducción de la pobreza con el enfoque de crecimiento económico con inclusión social.

No obstante, dicha tarea enfrentaba un reto mayor. Cada uno de los cinco programas sociales adscritos al MIDIS operaba con un esquema distinto. Como se observa en la tabla 4.2, cada programa partía de su propio objetivo estratégico y contaba con una estrategia operativa específica. Uno de los mayores desafíos del MIDIS sería, entonces, capitalizar esas diferencias a favor de una política de desarrollo e inclusión social centrada en el hogar como unidad de la política. Para ello, sería necesario diseñar un modelo de gestión en el que el aporte de cada programa social fuera explícito y efectivo, pero, a la vez, trascendiera su lógica individual en tanto debía aportar a los resultados finales del sector, que requerían, por definición, la articulación de esfuerzos con otras intervenciones. El modelo, por tanto, debía ordenar y conectar las «cadenas» de resultados de la política de desarrollo e inclusión social y, en consecuencia, de los programas sociales, centrándolos en los ciudadanos.

Tabla 4.2

MIDIS: PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN SUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESTRATEGIAS OPERATIVAS

Programa social	Año de creación	Objetivo estratégico	Estrategia operativa
1 Cuna Más	2012	Promover el desarrollo —en términos cognitivos, sociales, físicos y emocionales— de niñas y niños menores de 3 años que viven en zonas de pobreza y pobreza extrema.	Opera en dos modalidades: acompañamiento a familias y cuidado diurno.
2 FONCODES	1992	Generar oportunidades económicas sostenibles para los hogares rurales en situación de pobreza extrema.	Opera a través de una estrategia de desarrollo de capacidades que incluye dos componentes: generación de oportunidades económicas y de emprendimientos rurales e inversión facilitadora de oportunidades económicas.
3 Juntos	2005	Contribuir a la reducción de la pobreza y a generar capital humano en los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema, a través de un enfoque de corresponsabilidad.	Opera a través de la entrega de incentivos para el acceso y uso de los servicios de salud, nutrición y educación —200 nuevos soles cada dos meses por hogar-usuario—. Entre sus principales procesos operativos, destacan el de afiliación, verificación del cumplimiento de corresponsabilidades, liquidación y transferencia de incentivos monetarios.

	Programa social	Año de creación	Objetivo estratégico	Estrategia operativa
4	Pensión 65	2011	Otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables; en particular, a los adultos mayores de 65 años que carecen de las condiciones básicas para subsistir.	Opera a través de dos componentes: a) la entrega de subvenciones económicas —125 nuevos soles mensuales por usuario— para atender sus necesidades básicas y b) el fomento de protección social mediante servicios complementarios —por ejemplo, salud, redes de apoyo— dirigidos a los usuarios del programa.
5	Qali Warma	2012	Brindar un servicio alimentario de calidad a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas de inicial y primaria, a fin de contribuir a la mejora de la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios.	Opera a través de dos componentes: a) alimentario: provisión del servicio y alineamiento entre contenidos nutricionales de las raciones y hábitos de consumo de la población; y b) educativo: capacitación y asistencia técnica a los actores involucrados. Además, Qali Warma promueve la participación y corresponsabilidad de la comunidad local mediante los comités de compras y los comités de alimentación escolar.

- **Segundo desafío. Gestionar la heterogeneidad de los programas con eficiencia**

Los desafíos que enfrentaba el MIDIS en relación con los programas sociales iban más allá de aspectos conceptuales vinculados a sus objetivos o estrategias; un reto mayor estaba estrechamente vinculado a la gestión. Era evidente que los procesos operativos de cada programa social —por ejemplo, focalización, afiliación, seguimiento y evaluación, comunicación, rendición de cuentas— no solo eran distintos entre sí, sino ineficientes. Esto se evidenciaba en que los programas ponían un énfasis exagerado en el cumplimiento de metas en lugar de concentrarse en la generación de cambios reales en la población. Al 2011, los programas mostraban limitaciones tanto en términos operativos —resultados asociados al programa— como estratégicos —resultados asociados a la reducción de pobreza—.

Así, desde su adscripción al MIDIS, se advirtió que los programas sociales requerían ser revisados a fin de adecuar su diseño y dinámica a los lineamientos del sector. Era clave reconfigurar sus procesos para articular sus intervenciones a otros servicios que permitieran el logro de resultados centrados en el usuario. El desafío era dejar de percibir la heterogeneidad como una restricción y gestionarla como una oportunidad que beneficiaría al conjunto de programas sociales, pues les brindaría una plataforma común para promover procesos más eficientes y crear una base de conocimiento guiada por la lógica de «aprendizajes cruzados».



## Sobre el presupuesto del MIDIS

Si se comparan los niveles de gasto social del Perú con los del resto de países latinoamericanos, se evidencia que aquel ha sido y sigue siendo relativamente bajo. Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) correspondientes al 2012 señalaban que el Perú solo superaba al Paraguay y Bolivia. Esta situación se mantiene a pesar del aumento significativo de recursos destinados al gasto social que el Perú ha experimentado a partir de la creación del MIDIS, lo cual da cuenta del punto de partida en el que el país se encontraba hace no muchos años. Dada esta situación, es evidente que seguimos muy por debajo de lo deseable y, más aún, de lo necesario.

Como hemos referido, entre el 2010 y el 2013 los incrementos en el presupuesto social —que incluye al MIDIS, pero, además, servicios públicos universales como salud y educación— se han sucedido de manera importante; sin embargo, el gasto social per cápita en el 2013 estuvo apenas sobre los 600 dólares. Hoy en día, el gasto social en el Perú representa alrededor del 49% del presupuesto total de la nación. La mayor proporción de estos recursos se invierte en salud y educación, mientras que solo una pequeña parte del presupuesto total —inferior al 9%— se utiliza para el financiamiento de programas sociales focalizados, de los cuales menos del 50% están adscritos al MIDIS.

Si tomamos en cuenta que en el Perú uno de cada cinco hogares aún se encuentra en situación de pobreza y que 1,5 millones de personas viven en la pobreza extrema —pobreza alimentaria, indigencia—, queda claro que los recursos destinados directamente a la lucha contra la pobreza son más bien escasos. Esto, a su vez, implica una serie de retos que exigen desarrollar intervenciones focalizadas con bajos niveles de filtración y altamente eficientes en función del costo. Finalmente, resulta importante reconocer que aun cuando existe un importante número de peruanos que todavía deben ser atendidos por los programas sociales, es verdad también que las condiciones de la pobreza no son las mismas que en el pasado, de modo que incluso quienes califican como pobres se encuentran cada vez más cercanos a superar su condición de pobreza, como lo muestra la reducción de la brecha de pobreza, que se ubica hoy en día por debajo del 6,2%. Este último dato constituye a la vez una buena noticia y un reto para caminar en la agenda de lucha contra la pobreza que el MIDIS ha definido a partir de sus indicadores emblemáticos y metas.

- **Tercer desafío. Invertir contra resultados de la política de inclusión social**

Más allá de la necesidad de alinear los programas a las prioridades de la política de desarrollo e inclusión social y optimizar sus procesos, el MIDIS enfrentaba un reto adicional: lograr que los programas sociales invirtieran los recursos públicos contra el logro de resultados. Ello contribuiría no solo a darle consistencia a la política sectorial, sino también a garantizar una relación menos asimétrica y con mejores oportunidades de negociación con el MEF. En esa línea, enfrentar este desafío implicaba superar la lógica inercial de asignación y ejecución presupuestal, y pasar a una de gestión por resultados que apostara por cubrir productos asociados a logros observables en la población. Como se muestra en la tabla 4.3, el MIDIS apostaba por el incremento en las metas de cobertura y presupuesto de sus programas. Sin embargo, esto no era suficiente. Era hora de gestionar por resultados.



Tabla 4.3

MIDIS: METAS Y ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL SEGÚN PROGRAMA SOCIAL<sup>a</sup>

Programa	Unidad de medida	Cobertura	Meta				Presupuesto asignado (nuevos soles)				Ejecución presupuestal
		2011	2013	2014	2016	2011	2012	2013	2014	2013	
1 Cuna Más	Cuidado diurno: Niñas y niños menores de 36 meses	55 622	64 544	69 500	79 500	83,0	186,4	239,6	281,4	96,9%	
	Acompañamiento a familias: número de familias atendidas	0	45 000	64 000	134 000						
2 FONCODES-Haku Wiñay	Hogares que reciben asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas (hogares Haku Wiñay)	0	21 400	46 389	58 906	0	14,6	85,3	117,8 <sup>b</sup>	97,1%	
3 Juntos	Número de hogares afiliados	474 000	713 088	776 000	830 000	676,0	852,8	1 052,6	1 053,7	99,94%	
4 Pensión 65	Número de adultos mayores de 65 años usuarios del programa	20 000 <sup>c</sup>	290 298	350 000	460 000	25,0	264,3	453,4	578,4	99,9%	
5 Qali Warma	Niñas y niños de escuelas públicas atendidos con desayuno y/o almuerzo	0	2 860 383	3 000 000	3 800 000	--	1,5	1 069,5	1 400	93,3%	

<sup>a</sup> En el 2013, el presupuesto de los programas sociales se incrementó — en relación con el 2011— en más del 40%. Así, para el 2014, se planteó al MEF un incremento de 400 millones de nuevos soles. <sup>b</sup> Incluye montos del programa presupuestal 2014 "Hogares Rurales a Mercados Locales" y la ampliación presupuestal 2014 asignada a Haku Wiñay y Noa Jayatai. <sup>c</sup> Población usuaria del Programa Piloto de Asistencia Solidaria Gratitud.

Fuente: MIDIS, 2013.

El Presupuesto por Resultados (PpR) ofrecía una excelente oportunidad para hacerlo. El PpR es, como se sabe, una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) con resultados medibles a favor de la población. No obstante, una vez tomada la decisión, implementar el PpR implicaría activar instrumentos como el sistema de información sobre desempeño, la plataforma institucional, matrices de compromisos por resultados, promoción de capacidades orientadas a la gestión por resultados y generación de mecanismos de rendición de cuentas. Posteriormente, el reto consistiría en utilizar la información generada para tomar decisiones de asignación presupuestal con transparencia y centrando los esfuerzos en lograr resultados en las vidas de los ciudadanos.

### 4.3 Decisiones para optimizar el desempeño y la gestión de los programas sociales

- **Primera decisión. Alinear los programas sociales a la política de inclusión social**

Una vez identificados los principales desafíos, se tomaron decisiones. Como se describió en el capítulo 1, el MIDIS desarrolló la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer, que constituyó el principal instrumento de política del sector y apostó a ordenar, organizar y orientar las intervenciones de desarrollo e inclusión social con un enfoque de resultados. Así, la estrategia fue diseñada desde un modelo de ciclo de vida centrado en el hogar como unidad de la política social. Operativamente, la estrategia identificó cinco ejes estratégicos: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano (DIT), desarrollo integral de la niñez y la adolescencia (DINA), inclusión económica y protección del adulto mayor. Evidentemente, la articulación que propugnaba la estrategia asumía la efectiva coordinación de las intervenciones con los programas sociales del MIDIS.

En ese marco, se logró identificar la contribución de los programas sociales del MIDIS en un contexto de política mayor. Así, Juntos —en tanto activador de la demanda de servicios de educación y salud de los hogares más vulnerables— contribuía a los resultados de nutrición infantil, DIT y DINA. Cuna Más estaba asociado al logro de resultados de DIT, al igual que Qali Warma, cuyo aporte también iba orientado al DINA. Por su parte, FONCODES, a partir de su apuesta por incrementar capacidades productivas, estaba vinculado al resultado de inclusión económica. Pensión 65 se inscribía en el resultado de protección del adulto mayor. Así, la estrategia apostaba a articular los programas entre sí y enfatizar que, para ser efectivos, había que enlazar esfuerzos «hacia afuera» con otras intervenciones.

**Figura 4.1**  
MIDIS: PROGRAMAS SOCIALES EN EL MARCO DE LA ENDIS

Ejes Estratégicos	EE2: Desarrollo Infantil Temprano EE1: Nutrición infantil	EE3: Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia	EE4: Inclusión Económica	EE5: Protección del Adulto Mayor
Intervenciones por Eje	JUNTOS			
	Acceso a identidad (entrega de DNI) - RENIEC			
	Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual - MMP		Otras Intervenciones de Desarrollo Productivo <sup>2</sup>	
	Programa Yachay - MMP		Fondo de Inclusión Social Energético OSINERGMIN	Vamos Perú - MTPE Proyecto NINA - MINEM
	PAN - MINSA Qal Warmá	BECA 18 - MINEDU	Prog. de Incremento de la Productividad de MYPE y Cooperativas - PRODUCE	Vida Digna - MIMP
SMN - MINSA CUNA MAS	PELA - MINEDU	Jóvenes a la OBRA - MTPE	AgroRural - MEXAG	
		Programa de Inversión Microglobal COFIDE Programa de Inversión PROPEM BID COFIDE	FONCODES	penSIÓN 65
Rangos de Edad				
	0-3 años	4-5 años	6-17 años	18-64 años
Intervenciones de Infraestructura	Acceso y Uso de la Electrificación Rural - MINEM			
	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) - MTC			
	Hábitat Rural - MVCS			
	Provias Descentralizado - MTC			
	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)			
	Programa de Agua y Saneamiento para la Población Urbana/Rural - MVCS			
	Fondo Mi Riego - MINAG			
	Otras intervenciones en Vivienda, Construcción y Saneamiento <sup>1</sup>			
	Seguro Integral de Salud - SIS			

Presupuesto Total Asignado 2013  
S/. 36 mil millones

1. Incluye el Programa de Bono Familiar, Programa de Generación de Suelo Urbano, Programa para la Mejora Integral de Barrios y Programa Nuestras Ciudades.  
2. Incluye el programa de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos para Uso Agrario, Programa de Mejora y Mantenimiento de la Sanidad Vegetal, Programa para la Mejora de la Sanidad Animal, Programa para el Desarrollo Productivo de las Empresas, Programa para el Ordenamiento y Desarrollo de la Agricultura, Programa para el Fortalecimiento de la Pesca Artesanal, entre otros.  
Se muestran ejemplos de los sectores y programas asociados a la Política de Desarrollo e Inclusión Social.

Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a).

- **Segunda decisión. Evaluar para rediseñar y reorganizar los programas sociales**

A la luz de lo anterior, el MIDIS emprendió la ruta de evaluar-rediseñar-reorganizar los programas sociales a su cargo. A partir de los resultados de evaluaciones basadas en evidencias, se rediseñarían los principales procesos de los programas y, adicionalmente, se los reorganizaría. El trabajo fue liderado por representantes de los dos viceministerios —Políticas y Evaluación Social, y Prestaciones Sociales— y los programas sociales.

Con relación a la fase de evaluación, el equipo priorizó los requerimientos de información para el rediseño de los programas, propuso los contenidos y la metodología de los estudios que permitirían evaluar aspectos críticos, realizó revisiones sistemáticas y documentales, y formuló recomendaciones específicas para el rediseño. Con el fin de garantizar buenos resultados, el proceso prestó especial atención a las especificidades de cada programa. La tabla 4.4 sintetiza las principales dimensiones evaluadas en cada caso.

**Tabla 4.4**  
MIDIS: DIMENSIONES EVALUADAS SEGÚN PROGRAMA SOCIAL

Programa social	Aspectos priorizados
1 Cuna Más/ Wawa Wasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda de cuidado diurno</li> <li>• Desarrollo psicomotor</li> <li>• Papel de las madres cuidadoras</li> <li>• Focalización</li> <li>• Cultura de crianza de padres</li> <li>• Papel de los programas de acompañamiento familiar</li> </ul>
2 FONCODES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Papel de los núcleos ejecutores</li> <li>• Papel de FONCODES en la promoción de proyectos productivos</li> <li>• Papel de FONCODES en la promoción de servicios básicos</li> </ul>
3 Juntos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados del programa y las condicionalidades de educación y salud</li> <li>• Verificación de corresponsabilidades</li> <li>• Cierre de brechas</li> <li>• Egreso</li> </ul>
4 Pensión 65	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos, alcance y prestaciones del programa</li> <li>• Presencia y proceso de afiliación</li> <li>• Integración con oferta de servicios sociales</li> <li>• Mecanismos para la entrega de la transferencia</li> </ul>
5 PRONAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento de objetivos y gestión del programa</li> <li>• Focalización, cobertura y subcobertura</li> <li>• Consumo de la papilla</li> <li>• Efecto sobre la nutrición de los usuarios y usuarias</li> <li>• Convenios de gestión del Programa de Complementación Alimentaria (PCA)</li> </ul>

Fuente: MIDIS (2012b).

Una vez concluida la fase de evaluación, el equipo a cargo del rediseño identificó los principales ejes para uniformar procesos y lograr sinergias entre los programas, con el fin de contribuir al logro de resultados enmarcados en la política de desarrollo e inclusión social. Así, se priorizaron tres ejes: a) diseño programático, que permitió explicitar el modelo lógico de cada programa y, posteriormente, vincularlo tanto al ejercicio presupuestal como a la evaluación; b) focalización, que explicitó los criterios para asegurar que los recursos públicos asignados a los programas sociales llegaran únicamente a los ámbitos u hogares que los requirieran, promoviendo un proceso equitativo y eficiente; y c) orientación a resultados, que enfatizó el uso de herramientas del PpR.

Finalmente, una vez concluida la etapa de rediseño, la reorganización abordó aspectos vinculados a la estructura organizativa de los programas. Así, se apostó por una estructura funcional estándar, que estableció que la máxima instancia de decisión fueran las llamadas direcciones ejecutivas. Operativamente, los programas descansarían en unidades territoriales cuya principal apuesta sería la ejecución de las actividades propias del programa social en el territorio. Por último, con relación a los instrumentos de gestión, se optó por diseñar un conjunto de lineamientos generales que sirvieran para la estandarización de criterios, principios, conceptos y aspectos organizativos. Estos serían adaptados y aplicados por cada programa, de acuerdo con sus especificidades.

**Tabla 4.5**  
MIDIS: ASPECTOS CLAVE DE PPR SEGÚN PROGRAMA SOCIAL

	Cuna Más	Juntos	Pensión 65
Problema identificado	Bajo nivel de desarrollo de los niños y niñas menores de 36 meses que viven en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema.	Limitado acceso de gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta los 19 años, pertenecientes a hogares en situación de pobreza, a los servicios de salud, nutrición y educación en las zonas rurales.	Limitado acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza a la seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar.
Población objetivo	Niñas y niños menores de 36 meses que viven en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales.	Se amplía la edad de la población objetivo: de «niños de 0 a 14 años» a «niños de 0 años hasta que terminen la secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero», con el objetivo de asegurar que los jóvenes terminen la secundaria. La identidad de la población objetivo ya no será un resultado sino un medio. Para reflejar este cambio, se modificó el modelo lógico del programa. Este se orientará a atender a la población objetivo de zonas rurales.	Personas de 65 años o más que viven en situación de pobreza y no cuentan con una pensión originada en algún sistema de pensiones contributivo ni son beneficiarios de algún programa social, con excepción del SIS, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) y los programas de reparaciones.
Resultado específico	Mejorar el nivel de desarrollo en cuanto a lenguaje y actividad motora de las niñas y niños menores de 36 meses que viven en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales.	Se incluye un componente de orientación y acompañamiento a los hogares usuarios del programa, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de corresponsabilidades.	Los adultos mayores que viven en situación de pobreza cuentan con una seguridad económica que les permita incrementar su bienestar.
Estrategias de intervención	Visitas a los hogares y organización, en los centros Cuna Más, de sesiones grupales de socialización e interaprendizaje con mujeres gestantes y niñas y niños menores de 36 meses y sus familias. Conformación y gestión de los comités de gestión y los consejos de vigilancia. Incorporación de propuestas comunales de desarrollo infantil en espacios locales. Vigilancia comunitaria en desarrollo infantil y calidad del servicio.		<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Identificación y registro de potenciales usuarios.</li> <li>2) Afiliación de usuarios.</li> <li>3) Entrega de subvención monetaria.</li> <li>4) Verificación de supervivencia de los usuarios.</li> <li>5) Articulación con otros sectores y niveles de gobierno.</li> </ol>

Fuente: MIDIS (2012b).

- **Tercera decisión. Organizar los programas sociales con el enfoque de Presupuesto por Resultados**

Desde el inicio, el MIDIS apostó por el enfoque de gestión por resultados y el uso eficiente de las herramientas de PpR. En esa línea, durante el primer semestre del 2012, tres de los cinco programas adscritos al MIDIS habían elaborado y presentado al MEF sus PpR para el año 2013. Entre ellos, Cuna Más, Juntos (segundo año), Pensión 65, FONCODES (modalidad Haku Wiñay) y el componente de cuidado diurno de Cuna Más los presentarían en el 2014.

- **Cuarta decisión. Reformar el SisFOH como punto de partida para la efectividad de los programas sociales**

Dado que el Sistema de Focalización de Hogares (SisFOH) fue transferido al MIDIS, y considerando la importancia central de los procesos de focalización para garantizar la operación efectiva de los programas, se decidió reformar el SisFOH. El objetivo era contar con mecanismos de focalización transversales a los programas, que ordenaran y estandarizaran los criterios y las fuentes de información. La intención era reducir al máximo las tasas de filtración y subcobertura en un contexto de criterios heterogéneos y disímiles.

**Tabla 4.6**

MIDIS: CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN SEGÚN PROGRAMA SOCIAL (ANTES DE REFORMAR EL SISFOH)

Programa social	Mapa de pobreza	Criterios de focalización	
		Socioeconómica	Categoría
Cuna Más	2009	Focalización geográfica e individual (pobres)	Niñas y niños menores de 36 meses
FONCODES	2006	Focalización geográfica (pobres)	Distritos rurales pobres
Juntos	2009	Focalización geográfica e individual (pobres extremos)	Menores hasta los 14 años o mujeres gestantes
Pensión 65	2009	Focalización geográfica e individual (pobres extremos)	Adultos mayores (65 años o más) en pobreza extrema, que no perciban otra pensión pública o privada ni beneficios de otros programas sociales, con excepción del SIS y PRONAMA.
PRONAA	2001	Focalización geográfica (pobres)	Programa Integral de Nutrición (PIN): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niñas y niños de 6 a 36 meses, mujeres gestantes y madres que dan de lactar.</li> <li>• Niñas y niños en edad preescolar (3 a 6 años) y en edad escolar (6 a 12 años).</li> </ul> Programa de Complementación Alimentaria (PCA): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niñas, niños, adolescentes, personas con TBC, adultos mayores y personas con discapacidad, abandonadas o víctimas de violencia familiar o política.</li> </ul>

Fuente: MIDIS-Dirección General de Gestión de Usuarios.

Así, dada la ausencia de un marco legal y de criterios para homogeneizar el uso de instrumentos de focalización y fuentes de información e incentivos, se diseñó una propuesta de lineamientos. Entre otros, estos se centraron en unificar, reorganizar y potenciar las reglas que regían al SisFOH —por ejemplo, rectoría y roles, procesos

de control de calidad, mecanismos para generación de información oportuna y válida—, así como en establecer reglas y principios para la focalización de los recursos públicos destinados a la inversión social; por ejemplo, conceptos de elegibilidad y focalización de usuarios, instrumentos de focalización, roles y procesos.

El proceso de reforma del SisFOH es de largo aliento; exige no solo obtener información, algoritmos y lineamientos claros, sino también preparar los sistemas que faciliten la transición de un sistema de focalización a otro. Esta ruta requiere evaluar procesos operativos, actualizar los datos —quién se mantiene y quién cambia de grupo focalizado—, definir los mecanismos de implementación de estos cambios en el tiempo y el territorio, etcétera. Asimismo, hay que tomar en cuenta los procesos políticos y sus consecuencias para las propias intervenciones tras estas decisiones.

#### 4.4 Dilemas sobre el desempeño y gestión de los programas sociales

- **Primer dilema. Priorizar el diseño de intervenciones nuevas o reforzar los logros de los programas sociales en la apuesta por reducir la pobreza extrema**

Recientemente, el INEI publicó las cifras de pobreza para el 2013, que muestran que su reducción sigue en marcha, con énfasis en la pobreza rural —sobre todo en la sierra— y la pobreza extrema. Más allá de cuestionamientos sobre su carácter asistencialista y promotor de actitudes conformistas en la población, ¿cómo contribuyen los programas sociales a esta apuesta?

De cara al cierre de brechas, los programas sociales son instrumentos para lograr resultados centrados en la población. Por un lado, Juntos activa la demanda de los hogares más vulnerables por servicios básicos y, a la par, mejora su dieta alimentaria, empodera a las mujeres para que inicien negocios y las incluye financieramente, etcétera; todo ello posibilita la creación de un mercado local y la generación de ingresos. Por otro lado, Pensión 65 restituye los derechos y la dignidad de los adultos mayores en situación de pobreza extrema, brindándoles los medios para acceder a la salud y a alimentos. Estos dos programas de alivio temporal explican, en parte, la caída de la pobreza extrema en el ámbito rural. No obstante, esto no es suficiente. Aparte de la intervención de Juntos o Pensión 65, corresponde consolidar los programas de desarrollo de capacidades e inserción en mercados —Haku Wiñay de FONCODES— y la inversión en infraestructura básica rural. El dilema está en establecer el balance entre el esfuerzo invertido en los programas vigentes y los nuevos para sostener la caída de la pobreza rural y consolidar un país con más equidad y oportunidades para todos.

- **Segundo dilema. Replicar modelos externos o diseñar «experiencias vitrina» para probar modelos y expandir programas sociales basados en evidencias**

El MIDIS recibió el encargo de incrementar la efectividad de los programas sociales existentes y, además, diseñar nuevas o renovadas intervenciones. Esa tarea requería no solo postular modelos y hacerlos operativos, sino también llevarlos a la práctica para probarlos y evaluarlos y, posteriormente, implementarlos a mayor escala. Ese fue el caso, por ejemplo, de los renovados programas Cuna Más —sobre la experiencia de Wawa Wasi— y Pensión 65 —sobre la experiencia de Gratitude—,

así como del nuevo programa Qali Warma. A modo de «experiencias vitrina», los tres requirieron probar sus procesos en ámbitos geográficos específicos para que, sobre las lecciones aprendidas, se los pudiera generalizar a escala nacional. No obstante, esta tarea enfrenta, al menos, dos dilemas. Por un lado, se debe trazar la ruta de validación y manejar con eficiencia los tiempos políticos, técnicos y de la población, que, con frecuencia, no son los mismos. Por otro lado, una vez probada la experiencia, se requiere tomar decisiones para garantizar su institucionalización como parte de la estrategia y las prioridades de un sector particular y, en general, de la política pública.

- **Tercer dilema. Sostener el buen desempeño de los programas sociales sobre la base de procedimientos convencionales o de la activación de innovaciones y mecanismos de articulación «con consecuencias»**

En el marco de la estrategia nacional, la articulación era una de las principales apuestas para el logro de resultados de desarrollo e inclusión social. A fin de alinearse con las prioridades de la política sectorial, los programas sociales realizaron una serie de innovaciones en sus procesos de identificación y registro, cobertura, pagaduría, supervisión y rendición de cuentas, incorporación de nuevas modalidades, etcétera (véase la tabla 4.7). Al analizarlos, se identifican tres herramientas clave: planificación —por ejemplo, definición de prioridades y organización del proceso—, articulación —por ejemplo, concurrencia de esfuerzos orientados a resultados comunes— y gobernanza —por ejemplo, gestión, involucramiento de aliados estratégicos y socialización de mensajes clave—. No obstante, más allá de las innovaciones, el dilema mayor es trazar una ruta efectiva hacia el establecimiento de sinergias de «bajo riesgo». Entre estas destacan las que Qali Warma ha emprendido con los sectores Salud y Educación, así como con pequeños productores y economías locales; y también la colaboración que se ha establecido entre Juntos y Haku Wiñay. El dilema se asocia a las dificultades existentes para establecer, implementar y sostener mecanismos de articulación de carácter vinculante que trasciendan la buena voluntad de un conjunto de funcionarios, y, además, lograr que se institucionalicen.

- **Cuarto dilema. Mantener un papel pasivo de la sociedad civil en la gestión de los programas sociales o replantear los mecanismos para su participación activa**

Dado el enfoque de desarrollo en el que se sostiene el MIDIS, la apuesta por la participación ciudadana en la implementación de la política sectorial es fundamental. Por ello, considerando que la sociedad civil aporta mejorando el desempeño de los programas a través de la activación de mecanismos que facilitan la veeduría, la rendición de cuentas y el control ciudadano, resulta clave diseñar los arreglos institucionales que faciliten el proceso. Así, una alternativa fue crear una instancia de vigilancia del cumplimiento de los objetivos de los programas sociales y de la calidad de sus prestaciones, conformada, fundamentalmente, por miembros de la sociedad civil, y cuya implementación se realizó de manera gradual y progresiva. No obstante, el dilema se genera cuando existe la convicción de que la participación no debe restringirse a dar opinión o formular propuestas, sino que debe ser parte activa de la gestión. Generar los mecanismos apropiados para lograrlo abre,



evidentemente, nuevos retos y posibilidades que demandan la revisión y el análisis de experiencias previas.

En síntesis, en el marco de una apuesta por el desarrollo humano, cabe destacar que, dependiendo del enfoque y el nivel de voluntad política del que se parta, los programas sociales son instrumentos potentes para contribuir al cierre de brechas y la reducción de la pobreza. No obstante, a fin de ser efectivos, estos deben estar alineados a las prioridades de política pública y esto es, por definición, un proceso largo, que abarca la generación de institucionalidad, instrumentos y capacidades, así como de herramientas de medición y rendición de cuentas.

Tabla 4.7

## MIDIS: MATRIZ DE INNOVACIONES SEGÚN PROGRAMA SOCIAL (2013)

Cuna Más	FONCODES	Juntos	Pensión 65	Qali Warma
<p>1. Diseño e implementación del nuevo servicio de acompañamiento a familias: 29 000 familias atendidas de ámbitos rurales en zonas dispersas en 14 regiones (682 comités de gestión).</p> <p>2. Diseño e implementación del nuevo servicio de cuidado diurno con estándares de calidad en 23 regiones, lo que beneficia a 56 786 niñas y niños.</p> <p>3. Desde el 2013, el servicio de acompañamiento a familias funciona como PpR; a partir del 2013, todo Cuna Más funcionará con esta modalidad.</p> <p>4. Equipamiento progresivo, con nuevo mobiliario y material educativo, de locales familiares y comunales. A la fecha, 4902 locales familiares y 955 comunales han sido beneficiados.</p> <p>5. Alianzas con seis gobiernos regionales —Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, La Libertad y San Martín— para la construcción de centros infantiles de atención integral (CIAI), articulación con los gobiernos locales, entre otros.</p>	<p>1. Puesta en marcha de Haku Wiñay y Noa Jayatay:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4187 hogares rurales atendidos en 11 distritos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco.</li> <li>• 10 190 hogares rurales atendidos en 70 centros poblados (CCPP) de 11 distritos en 6 regiones.</li> <li>• 1995 viviendas mejoradas.</li> <li>• 900 hogares capacitados en educación financiera en Chuschi y Vinchos, Ayacucho.</li> </ul> <p>2. Infraestructura económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 135 obras de infraestructura económica culminadas, con una inversión de 37,4 millones de nuevos soles, que benefician a 13 500 hogares rurales.</li> </ul> <p>3. Articulación con otros programas del MIDIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 52 convenios suscritos entre FONCODES, Cuna Más y los gobiernos locales para la construcción de los CIAI.</li> <li>• 7801 hogares de Juntos atendidos con Haku Wiñay en Chuschi y Vinchos, Ayacucho.</li> </ul> <p>4. Compras a 5150 microempresas y pequeñas empresas (MYPE) por un monto total de 381 millones de nuevos soles, en 20 departamentos, lo que beneficia a 230 0000 alumnos de 41 749 instituciones educativas.</p>	<p>1. Más del 43% de los resultados esperados: 492 871 usuarios en enero del 2012 y 703 592 usuarios en julio del 2013.</p> <p>2. Se amplió la población objetivo hasta 19 años de edad, cambio que ya está siendo operado.</p> <p>3. Mejora en los mecanismos de verificación de corresponsabilidades, a través de la disminución de carga por gestor local (antes 800 hogares y ahora 400).</p>	<p>1. Afiliación esperada cumplida: 274 000 usuarios para junio; 1624 distritos cubiertos de 1823 como meta.</p> <p>2. Mayor concentración en departamentos más pobres.</p> <p>3. Mediante acciones regulares de campo, se verificaron en sus domicilios las condiciones de más de 5000 usuarios.</p> <p>4. Transferencias y pagadurías.</p> <p>5. Disminución de los saldos promedio acumulados en las cuentas.</p> <p>6. Ampliación del número de puntos de pago, a través de plataformas de la Marina.</p> <p>7. Piloto de Pagaduría con la empresa privada Backus y el Banco de la Nación en el distrito de María Parado de Bellido, Ayacucho, a un total de 100 usuarios.</p> <p>8. Articulación para la provisión de servicios complementarios como salud, con el que se avanza según la disponibilidad de personal, infraestructura e insumos.</p>	<p>1. Atención alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 675 540 niñas y niños atendidos (96,18% de la meta).</li> <li>• 44 674 escuelas atendidas (93,45% de la meta).</li> <li>• 83,5% de aceptabilidad según una muestra realizada a 45 768 niños en 21 departamentos.</li> </ul> <p>2. Modelo de cogestión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 111 comités de compra conformados</li> <li>• 38 379 comités de alimentación escolar (CAE) conformados (81% de la meta).</li> </ul> <p>3. Supervisión y monitoreo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta con información de infraestructura de 34 206 escuelas.</li> <li>• 15 489 escuelas han recibido visitas de seguimiento.</li> </ul> <p>4. Equipamiento e infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Articulación intergubernamental</li> <li>• 378 gobiernos locales (68% de 555) comprometidos en el equipamiento y la infraestructura para 2641 instituciones educativas.</li> </ul>

Fuente: MIDIS (2013d).



## Enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social: hacia una ruta conjunta con los gobiernos regionales y locales para la gestión de resultados

En el Perú, las condiciones de exclusión de los hogares están claramente asociadas al contexto o territorio donde vive la población. Por eso, la dimensión territorial es inherente al enfoque de desarrollo e inclusión social. Así, desde la creación del MIDIS, su política tuvo un correlato directo en ciertos territorios; por ejemplo, en los que presentaban mayores concentraciones de pobreza y vulnerabilidad, es decir, aquellos que sistemáticamente han visto limitadas sus posibilidades de beneficiarse con el crecimiento económico. En concreto, más del 53% del presupuesto del MIDIS se gasta en las diez regiones más pobres del país.<sup>17</sup>

Como hemos discutido, las mayores exclusiones se producen en el ámbito rural. Sin embargo, no basta con enfocar esfuerzos solo allí, pues para promover oportunidades de desarrollo, el ámbito rural depende del urbano. Conceptualmente, la visión tradicional de «lo rural», identificada con el mundo agrario, se ha ido desvaneciendo a favor de contextos que dependen de oportunidades económicas y productivas complementarias. En consecuencia, otra de las apuestas del MIDIS fue transversalizar el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) en la política pública. El DTR concibe al territorio no solo como una unidad administrativa o meramente geográfica, sino como una construcción social. Así, el DTR contribuye a la formulación de políticas en dos sentidos: a) hacer operativo el desarrollo local como una intervención integral en la que el espacio territorial es entendido como un continuo entre lo rural y lo urbano, donde los territorios rurales están conectados a las ciudades y articulan a diferentes actores y actividades que permiten el desarrollo

17. Con información del gasto en los programas sociales Pensión 65, Juntos, Qali Warma y Cuna Más para el año 2013.

de capacidades; y b) facilita el diseño de una oferta multisectorial en función de las demandas y oportunidades del territorio.

En última instancia, el enfoque apuesta por promover territorios con una institucionalidad sólida, que puedan sacar ventaja de las oportunidades del entorno. Por ello, el logro de resultados de la política de desarrollo e inclusión social centrada en dimensiones de desarrollo humano no podía estar dissociado de este enfoque, e implicaba, necesariamente, activar la articulación intersectorial e intergubernamental. En el caso del MIDIS, este compromiso partió de una apuesta por la articulación entendida como la concurrencia de esfuerzos orientados hacia el logro de resultados prioritarios en la población objetivo del Ministerio: la población en proceso de desarrollo e inclusión social (PePI). Como resultado de ello, el MIDIS desarrolló instrumentos de gestión que permitieron orientar sus intervenciones alineándolas a los esfuerzos sectoriales, regionales y locales en marcha, y promoviendo espacios de diálogo y colaboración con los gobiernos regionales y locales para la implementación de la política y los programas sociales en el territorio.

Dada su reciente creación, operativamente el MIDIS no cuenta con órganos descentralizados. No obstante, sus intervenciones tienen una fuerte presencia en regiones prioritarias. Esto lo lleva a operar de manera desconcentrada y, por ende, requiere construir alianzas y articularse con las instancias políticas locales sin tener una injerencia normativa en estas, a diferencia de lo que sucede con otros sectores, como Educación y Salud, que tienen presencia descentralizada, o el sector Economía y Finanzas.

## 5.1 Antecedentes de la aplicación del enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social

De acuerdo con la Ley de Creación del MIDIS, este comparte competencias con los gobiernos regionales (GGRR) y locales (GGLL) en materia de desarrollo e inclusión social. No obstante, la apuesta por la articulación va más allá de lo que establecen las normas. El Ministerio considera que, estratégicamente, los GGRR y GGLL son los líderes naturales de la articulación territorial. En consecuencia, el MIDIS debía generar las condiciones para que tanto los GGRR como los GGLL garantizaran la sostenibilidad de los esfuerzos asociados al cumplimiento de resultados prioritarios de inclusión social. A fin de responder a lo anterior, el MIDIS apostó por activar procesos de articulación con estos, de modo que permitieran consolidar la rectoría del Ministerio en el territorio y, a la vez, reforzar la autonomía de los GGRR en tanto líderes de la articulación territorial.

## 5.2 Desafíos en la aplicación del enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social

Frente a lo anterior, el principal desafío del MIDIS era poner en operación una ruta de trabajo conjunto entre los GGRR, los GGLL y el propio Ministerio, que incluyera, además, al resto de sectores; esta ruta debería servir como una plataforma para consolidar las iniciativas de inclusión social que el Ministerio empezaba a diseñar e implementar en el territorio, y alinearlas a las agendas regionales. La intención

sería orientarlas, a partir de la articulación territorial, hacia un modelo de gestión pública más eficiente, y hacia una creciente atención y compromiso por parte de las autoridades en los territorios con los objetivos de desarrollo e inclusión social.

Dicha ruta no partía de cero, por lo que, sobre la base de aprendizajes previos, debía tomar en cuenta algunas consideraciones, como promover el enfoque de trabajo por demanda que recogiera las prioridades de las agendas regionales y se orientara hacia resultados de desarrollo territorial. Asimismo, había que enfatizar el fortalecimiento de competencias de gestión de la política social en el territorio e involucrar, entre otras, a las gerencias de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Planeamiento y Presupuesto. De manera complementaria, la ruta debía promover la medición y sistematización de los avances de su propia implementación, a fin de promover un proceso de rendición de cuentas y de difusión de logros a lo largo del proceso. Por último, se debería priorizar la consolidación de los espacios de coordinación existentes —la ANGR, la REMURPE y la AMPE—, así como la institucionalidad de los sectores en el territorio.

En suma, la apuesta por consolidar el liderazgo de las autoridades regionales y locales para conducir la política de desarrollo e inclusión social en sus territorios no solo pretendía cumplir lo que establecían las normas. El MIDIS consideraba que era el único modo de sostenerla. Para ello, sin embargo, era necesario construir enfoques comunes, concordar resultados prioritarios y reconocer los avances en los ámbitos regional y local, aunque hasta ese momento fueran dispersos y estuvieran débilmente alineados con las prioridades de política. Así, esto constituyó, más que un punto de llegada del proceso de articulación, un punto de partida.

### 5.3 Decisiones en torno a la aplicación del enfoque territorial en la práctica de la política de desarrollo e inclusión social

- **Primera decisión. Generar aprendizajes sobre articulación territorial tanto a nivel local como nacional: P-20 y Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina (PIDERAL)**

Para aprender desde los territorios y, en consecuencia, definir estrategias pertinentes para la implementación de una política social articulada, el MIDIS emprendió dos iniciativas complementarias: la primera, como promotor, fue el P-20, piloto de articulación territorial de la política social en veinte provincias del país, y la segunda, como contraparte de una iniciativa regional con énfasis en el nivel nacional, fue el proyecto PIDERAL.

A pesar de que ambas iniciativas se diferenciaban en términos de su alcance y escala, P-20 y PIDERAL compartían, en el marco del reto de implementar el SINADIS, la apuesta por combatir la inercia, la fragmentación y la desarticulación de las acciones del Estado peruano para enfrentar la pobreza y la exclusión social, así como la idea de concertar estrategias con los actores en el territorio, dar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, evaluar los procesos y su impacto, y producir aprendizajes de modo que se pudiera generar evidencia sobre la articulación y, en consecuencia, reorientar la lógica del Estado hacia un eficaz combate contra la pobreza.

P-20 buscaba identificar procesos e instrumentos territorialmente adecuados para la articulación intersectorial e intergubernamental en la lucha contra la pobreza. Asimismo, pretendía validar modelos de articulación de los programas sociales del MIDIS para incrementar su eficacia. La apuesta de P-20 era construir esquemas de intervención articulada apoyándose en los instrumentos propios de los sistemas administrativos del Estado y asegurar intervenciones efectivas, con enfoque de resultados, en los territorios con mayor concentración de población por incluir. Para ello, se desarrollarían capacidades de planificación, ejecución y medición de las intervenciones públicas, asociadas a los ejes estratégicos de Incluir para Crecer, que redundarían en la implementación de un sistema de programación de inversiones en el territorio. Este sistema priorizaría las intervenciones intergubernamentales e intersectoriales que aseguraran mayores resultados y mecanismos para su sostenibilidad.

PIDERAL apostaba por consolidar la efectividad de los programas de desarrollo rural de los países en los que tenía presencia, mediante la formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo territorial rural (DTR) orientadas a incorporar a los territorios rurales en la dinámica general de desarrollo de los países. Específicamente, PIDERAL pretendía fortalecer la capacidad de los Gobiernos para formular políticas que impulsaran el desarrollo de los territorios rurales y gestionar, desde estos, la reducción de la pobreza y la gobernanza, con énfasis en la participación de la población más vulnerable. Así, resultaba clave fortalecer la capacidad de los actores locales para gestionar su propio territorio y articularla a la cadena institucional de desarrollo existente.

- **Segunda decisión. Optimizar avances en el territorio y alinear las iniciativas de los ámbitos nacional, regional y local**

Como parte de su apuesta por transversalizar el DTR en el enfoque de la política de desarrollo e inclusión social, el MIDIS consideraba que la articulación no podría operar «por decreto». Aparte del marco normativo, era necesario promover nuevas estrategias de trabajo con los GGRR y GGLL. Por eso, además de generar aprendizajes desde el territorio, el Ministerio decidió establecer y/o consolidar procesos de colaboración con aquellos que tuvieran en marcha o priorizaran iniciativas de desarrollo social coincidentes con lo propuesto en el nivel central en materia de desarrollo e inclusión social.

Para ello, se optó por una ruta que incluyó cuatro pasos. En primer lugar, se identificaron las principales intervenciones y prioridades, asociadas a los resultados más importantes del MIDIS, que los GGRR hubieran puesto o estuvieran poniendo en marcha. En segundo lugar, una vez identificadas las intervenciones, se realizaron coordinaciones directas con los GGRR para validar en el territorio algunas de las iniciativas que el MIDIS estaba desarrollando —por ejemplo, lineamientos de la gestión articulada para la reducción de la desnutrición crónica infantil, herramientas de seguimiento y evaluación, instrumentos de focalización, innovaciones asociadas a los programas sociales, protocolos para la atención de usuarios—, de modo que contribuyeran a consolidar sus prioridades. En tercer lugar, se diseñaron modelos de intervención articulada vinculados al logro de resultados prioritarios concordados entre los GGRR y el MIDIS, incluyendo instrumentos de gestión como, por ejemplo, asistencia técnica y acompañamiento, levantamiento de restricciones

técnico-administrativas, tableros de control, comunicación y rendición de cuentas. En cuarto lugar, se identificaron lecciones aprendidas, a partir de la experiencia, que pudieran replicarse o llevarse a escala en otras regiones del país.

En síntesis, la intersección entre las iniciativas que los GGRR tenían en marcha y las prioridades estratégicas del MIDIS fue otro de los «puntos de partida» para la articulación territorial. No obstante, esta ruta fue gradual. Así, el trabajo de articulación se inició, entre otras, con tres regiones —Ayacucho, La Libertad y San Martín— que mostraron interés y predisposición para coordinar con el Ministerio y que, además, tenían iniciativas en marcha. Como se muestra en la tabla 5.1, las tres contaban con instrumentos de articulación aprobados y en proceso de implementación y, en todos los casos, había una clara coincidencia con los ejes estratégicos priorizados en Incluir para Crecer. Asimismo, en las tres regiones hubo experiencias asociadas a P-20. Si bien las estrategias de Ayacucho y La Libertad abarcaban objetivos más integrales que el Programa de Nutrición Infantil de San Martín, se identificaron oportunidades de colaboración y complementariedad en cada caso. Una vez que estas fueron identificadas, se priorizaron líneas de trabajo y se estableció una ruta operativa que incluyó la definición de agendas comunes, compromisos y acciones concretas que permitieron llevar los acuerdos a la práctica.

**Tabla 5.1**  
MIDIS: SÍNTESIS DE INICIATIVAS REGIONALES EN MARCHA

Región	Ayacucho	La Libertad	San Martín
Instrumento de articulación	Estrategia Regional Crecer Wari	Estrategia Regional Crecer en Libertad	Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (PAINMI)
Objetivo	Garantizar una respuesta organizada del Estado que promueva el ejercicio de derechos fundamentales y su inclusión a los sistemas de producción, con acceso a los servicios estatales.	Contribuir a la disminución de la pobreza y la desnutrición crónica infantil, con prioridad en los distritos de mayor pobreza, promoviendo la participación en la gestión del territorio.	Disminuir la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años en los distritos de mayor vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria y nutricional.
Estrategia e instrumentos (ideas fuerza)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ámbito de intervención:</b> Localidades y familias pobres, con énfasis en los quintiles 1 y 2; se utilizará el mapa de pobreza elaborado por el INEI y la línea de base Crecer Wari.</li> <li>• <b>Focalización:</b> Criterios de focalización geográfica, índices de pobreza y tasas de desnutrición crónica establecidos por el INEI y la línea de base Crecer Wari, y focalización individual (SISFOH).</li> <li>• <b>Metas establecidas al 2014, con énfasis en la reducción de la desnutrición crónica</b> en niños y niñas menores de 5 años, con prioridad en menores de 3 años en situación de vulnerabilidad nutricional y pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Institucionalidad:</b> A través de un núcleo multisectorial a cargo de liderar los esfuerzos a favor de los resultados de reducción de la pobreza y desnutrición crónica infantil en menores de 36 meses, con énfasis en los distritos priorizados.</li> <li>• <b>Medición:</b> Por medio de un sistema de indicadores liderado por la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social.</li> <li>• <b>Ejes temáticos:</b> Cuidado efectivo de la salud y de calidad; promoción del capital social y humano; gestión y desarrollo local concertado; acceso a vivienda digna y saludable, y saneamiento básico; y desarrollo de capacidades productivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Abordaje multisectorial</b> Desarrollo e Inclusión Social, Educación, Salud, Vivienda, Producción y Agricultura.</li> <li>• <b>Intervenciones en la oferta y en la demanda:</b> Calidad y cobertura de servicios de salud y educación, y fomento de prácticas saludables en los hogares.</li> <li>• <b>Articulación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo:</b> Familias, juntas comunales, GGLL, GGRR y Gobierno nacional.</li> <li>• <b>Enfoque territorial:</b> Gobierno local lidera intervenciones</li> <li>• <b>Unidad de intervención:</b> distrito.</li> </ul>

Región	Ayacucho	La Libertad	San Martín
Vínculos/ aporte a la política de desarrollo e inclusión social del MIDIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apuesta por la articulación territorial y multisectorial de iniciativas.</li> <li>• Énfasis en la reducción de la pobreza y la desnutrición crónica infantil, vinculada a intervenciones productivas y educativas.</li> <li>• La estrategia es política regional de Estado (2008).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apuesta por la articulación territorial e intersectorial de iniciativas.</li> <li>• Énfasis en la reducción de la pobreza y la desnutrición crónica infantil, vinculada a intervenciones productivas.</li> <li>• Medición de resultados e indicadores, metas.</li> <li>• La estrategia es política regional de Estado (2012).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apuesta por reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI) como eje de la política regional de combate contra la pobreza.</li> <li>• Instrumentalización de compromisos a través de convenios.</li> <li>• El programa es política pública regional (2011).</li> </ul>

- **Tercera decisión. Institucionalizar el vínculo a favor de los resultados de desarrollo e inclusión social con gobiernos regionales y locales**

Complementariamente a la generación de aprendizajes desde el territorio y el alineamiento entre la política de desarrollo e inclusión social, por una parte, y las iniciativas regionales y locales, por otra, resultaba clave institucionalizar los esfuerzos y compromisos de modo que se garantizara su sostenibilidad. Por ello, el MIDIS apostó por la consolidación de espacios e, indirectamente, la legitimación de las plataformas de representación existentes. Así, entre otros, el Ministerio suscribió convenios con la ANGR, la AMPE y la REMURPE.

El convenio marco entre la ANGR y el MIDIS pretendía articular esfuerzos para promover, desarrollar y fortalecer las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, así como establecer mecanismos y procedimientos que facilitaran la mutua colaboración y los esfuerzos conjuntos. Las iniciativas que se decidiera trabajar de manera coordinada estarían centradas en la implementación de los ejes estratégicos de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer y en la ejecución efectiva de las prestaciones sociales. Por otro lado, los convenios que el Ministerio suscribió, respectivamente, con REMURPE y AMPE, pretendían consolidar vínculos con los gobiernos locales a favor de la inclusión social. En el marco de estos compromisos, surgieron oportunidades complementarias, como la suscripción de un convenio para la promoción y desarrollo de emprendimientos rurales inclusivos mediante el mecanismo de comités locales de asignación de recursos desde las oficinas de desarrollo económico de las municipalidades.

No obstante, más allá de la suscripción de documentos en el nivel de las instancias de representación de los GGRR y GLL, el MIDIS emprendió un proceso gradual de trabajo bilateral con los GGRR. Así, de manera complementaria, suscribió convenios con los gobiernos regionales de Ayacucho y La Libertad. Adicionalmente, se iniciaron esfuerzos para hacerlo con la autoridades de Apurímac, Cusco, Huancaavelica y San Martín, con las que se habían identificado apuestas comunes en marcha y oportunidades en torno a algunos de los ejes estratégicos de Incluir para Crecer, tales como la reducción de la desnutrición crónica, el desarrollo infantil temprano y la inclusión económica.

Cabe destacar que si bien estos instrumentos permitieron institucionalizar los compromisos entre el MIDIS y los espacios regionales y locales, no fueron suficientes. Con el fin de que estas oportunidades trascendieran el discurso, se requerían instrumentos y asignación presupuestal. Hay ejemplos de que esto podía ocurrir.



Como parte del proceso de instrumentalización de los ejes estratégicos de Incluir para Crecer —por ejemplo, el de desnutrición crónica infantil—, se concordaron metas regionales de reducción de la desnutrición, que estuvieron acompañadas por el compromiso presupuestal asociado a la implementación de intervenciones efectivas. Este fue un ejemplo de cómo la articulación puede concretarse si viene acompañada por instrumentos de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de los compromisos y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Tabla 5.2

MIDIS: CONVENIOS CON GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

	Convenio	Fecha	Ideas fuerza
1	Pacto por el Desarrollo e Inclusión Social de Ayacucho	17/05/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento del sistema de focalización de programas sociales</li> <li>Gestión conjunta de resultados a nivel intergubernamental e intersectorial</li> <li>Fomento de la articulación territorial de iniciativas implementadas por los tres niveles de gobierno</li> </ul>
2	Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el MIDIS y la REMURPE	25/10/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de canales de información hacia las municipalidades con relación a la política de desarrollo e inclusión social</li> <li>Capacitación y asesoría para la identificación de iniciativas de política social</li> <li>Recojo de información local y programas sociales</li> </ul>
3	Compromiso entre el Gobierno Regional de La Libertad y el MIDIS para la articulación de la lucha contra la desnutrición crónica infantil	26/10/2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación de esfuerzos para la provisión de acceso a la identidad y lucha contra la desnutrición crónica infantil focalizados de forma prioritaria en los niños de las familias que forman parte de la PePI.</li> </ul>
4	Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el MIDIS y la AMPE	14/01/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia y capacitación técnica en materia de desarrollo e inclusión social</li> <li>Establecimiento de acciones en materia de política social</li> </ul>
5	Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el MIDIS y la ANGR	19/02/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de acciones concertadas para identificar propuestas de política social en el marco de las competencias de ambas instancias y a través de las gerencias regionales de Desarrollo Económico y Desarrollo Social.</li> </ul>

#### 5.4 Dilemas relativos al enfoque territorial aplicado a las políticas de desarrollo e inclusión social

El territorio constituye un elemento fundamental en la política de desarrollo e inclusión social liderada por el MIDIS y, gradualmente, debería convertirse en un enfoque transversal a la política pública del Estado peruano en general. Sin embargo, a pesar de los avances, se enfrentaron algunos dilemas tanto en el contexto como en la institucionalidad del MIDIS.

- **Primer dilema. Apostar por una ruta hacia la descentralización del MIDIS y sus programas o generar un esquema de articulación entre las acciones centrales del MIDIS y las instancias regionales y locales**

El Gobierno ha dado pasos importantes en cuanto a la validación y aprobación del nuevo Plan Nacional de Descentralización. No obstante, según ha planteado la ANGR, dicho plan aún no cuenta con los mecanismos necesarios para garantizar

el liderazgo y consolidar el papel de los gobiernos regionales en un contexto de crecimiento económico e incremento de la inversión pública a favor de objetivos de inclusión social. Las reglas de operación y los arreglos institucionales que se requieren para ello aún son débiles y poco claros, por lo que, a la fecha, no existe consenso en torno al alcance del plan. Si bien este constituye únicamente un instrumento que ordena la apuesta por la descentralización, no brinda una señal clara de los términos y condiciones en los que los GGRR pueden negociar, por ejemplo, con el MEF los criterios de asignación presupuestal e inversión pública. Aquí se enfrenta un primer dilema. Frente a ello, el MIDIS, a pesar de la incertidumbre respecto al proceso de descentralización, optó por promover un esquema de articulación entre sus acciones y las que operaban en el territorio.

- **Segundo dilema. Promover que el MIDIS lograra liderazgo en cada una de sus regiones prioritarias o apostar por darle liderazgo a la región en un momento de debilitamiento**

El liderazgo que los GGRR ejercen —o deberían ejercer— en el proceso de articulación de esfuerzos de desarrollo e inclusión social en el territorio no debería someterse a discusión. Asimismo, existe consenso respecto a que el papel de los GGRR está actualmente en cuestión y que, en tanto ellos estén cuestionados, la sostenibilidad de compromisos a favor de la política social se mantendrá en riesgo. Lo que viene ocurriendo con algunos GGRR pone en entredicho la capacidad de estas instancias en tanto plataformas institucionales para canalizar y consolidar la articulación. No obstante, debe distinguirse la gestión de la institucionalidad. La gestión puede operar con mecanismos poco transparentes, reflejar intereses subalternos, tener visos de corrupción, adolecer de falta de capacidad y/o tener limitada visión política y compromiso. Sin embargo, ninguno de estos elementos debería ser argumento suficiente para poner en tela de juicio la importancia estratégica de los GGRR como institución. Esto reflejaría, sin embargo, que lo que no está operando adecuadamente es la posibilidad del Gobierno nacional para generar las condiciones, instrumentos y capacidades necesarias, de modo que, en la misma línea de lo descrito en la sección anterior, se logren alinear agendas, medir avances y establecer mecanismos de rendición de cuentas. En ese contexto, el MIDIS apostó por consolidar el liderazgo de los GGRR a pesar del debilitamiento y el cuestionamiento institucional que enfrentan, ya que estos son estratégicos para el logro de resultados en el territorio.

- **Tercer dilema. Intervenir centralmente, en nombre de la eficiencia, sin articular esfuerzos con los GGRR y GLL, o alinear intereses utilizando incentivos y reconociendo como socios a los actores locales**

El compromiso y la buena voluntad son fundamentales en política pública, pero, claramente, no basta con ello. Así, si bien la política de desarrollo e inclusión cuenta ya con un conjunto de instrumentos para gestionar la articulación, promover la generación de evidencias para la toma de decisiones e implementar intervenciones de política y programas sociales cada vez más efectivas, se requiere activar mecanismos complementarios que permitan «cerrar brechas» no solo en términos de resultados, sino también de procesos de gestión. En esa línea, el uso de incentivos es clave y el MIDIS lo incorporó a su enfoque.

Así, mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público 2014, se creó el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), con el propósito de impulsar el cumplimiento de metas de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer —específicamente, en materia de desarrollo infantil temprano (DIT)— en el ámbito de las regiones. El fondo dispone de 100 millones de nuevos soles que serán gestionados por el MIDIS en coordinación con el MEF.

Operativamente, el FED se implementará en las regiones con mayores brechas en resultados sociales. Se ha previsto que esta herramienta genere mayor efectividad en la implementación del enfoque de gestión pública por resultados. Para hacer efectivo el FED, las regiones priorizadas suscribirán un convenio de asignación por desempeño (CAD) mediante el cual asumirán compromisos de gestión y metas de cobertura de productos y servicios, pudiendo recibir recursos en función del grado de cumplimiento de estos. Esta iniciativa se encuentra en su fase inicial y plantea dilemas en términos de la temporalidad y sostenibilidad de estos esfuerzos.

- **Cuarto dilema. Lograr una presencia fuerte en el territorio a través de oficinas desconcentradas o promover un esquema de coordinación a través de oficinas de enlace**

Gestionar la política de desarrollo e inclusión social en el territorio requiere una institucionalidad que haga operativas las decisiones y acompañe la dinámica de articulación. En el marco de la apuesta por implementar una política con enfoque territorial, el MIDIS enfrentó el reto de articular internamente sus iniciativas y esfuerzos, así como de vincularlos con las prioridades regionales. A fin de que tanto las intervenciones de política como los programas sociales adscritos al MIDIS contaran con una institucionalidad en el territorio, se diseñó el mecanismo de las oficinas de enlace del Ministerio, lideradas por los coordinadores territoriales.

Los coordinadores se encargarían de implementar los procesos de gestión de los programas sociales del MIDIS en el ámbito regional, así como de promover espacios de articulación entre las intervenciones de política de desarrollo e inclusión social y el resto de iniciativas sectoriales asociadas. En términos operativos, desde inicios del 2013, el MIDIS cuenta con 24 coordinadores en el territorio. Actualmente, existen coordinadores en 23 regiones y uno en el VRAEM. Ellos representan al MIDIS en el territorio. No obstante, aquí también surgió un dilema: los coordinadores territoriales debían ser no solo los gestores de la política sectorial en el territorio, sino también formar parte de esta en tanto agentes de desarrollo. Esto implicaba diseñar los mecanismos necesarios, en términos de fortalecimiento de capacidades e instrumentos de gestión, para garantizar que ellos contaran con las destrezas necesarias y que esto, además, ocurriera oportunamente. Dicho de otro modo, si los coordinadores eran fundamentales para gestionar con éxito la política de desarrollo e inclusión social, evidentemente se tendrían que generar las condiciones para que ellos, a su vez, fueran incluidos como sujetos de la política que tenían el encargo de gestionar.

En conclusión, con el enfoque de desarrollo humano que le dio origen, el MIDIS enfrentó estos dilemas y apostó por un proceso de articulación basado en alinear objetivos y comprometer resultados, principalmente con aquellas regiones priorizadas y/o con las que mostraron interés en trabajar bajo este enfoque. Fue un

proceso de articulación gradual y por demanda. Donde no hubo condiciones para articular o sumar esfuerzos, el MIDIS se limitó a brindar prestaciones sociales a través de sus programas y/o en alianza con otros sectores, como Educación y Salud, o con los sectores que proveen infraestructura. No obstante, donde sí se cumplían las condiciones para articular esfuerzos, se impulsaron iniciativas que trascendían la implementación de prestaciones. En estos casos, se construyó un proceso regional, provincial o local de desarrollo e inclusión social en el que, de manera conjunta, se definieron metas y se adaptaron procedimientos según las condiciones, los recursos, las demandas y las oportunidades locales.

Los resultados, en consecuencia, han sido distintos según la configuración regional. En las regiones con mayor compromiso e inversión local, se logró movilizar iniciativas en menor tiempo y actualmente dichas regiones exhiben mayores y mejores resultados. El caso de la región San Martín es emblemático. Los avances que esta región ha logrado en la reducción de la desnutrición crónica son un claro ejemplo del compromiso político en torno al tema. La articulación de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer en los ámbitos regional y local enfrenta aún importantes desafíos; no obstante, hoy ya existe un conjunto de experiencias que cuentan con buenas prácticas de las cuales se puede aprender.



## Aprendizajes y lecciones: a modo de epílogo

Resulta complejo hacer un epílogo cuando la experiencia analizada aún se encuentra en marcha. No obstante, la apuesta de este documento, más allá de describir acciones específicas o dar cuenta de los logros del Ministerio, ha sido analizar los principales desafíos, decisiones y dilemas que caracterizaron la primera etapa del proceso de implementación del MIDIS. Por ello, más que resumir lo que se hizo, la intención ha sido reflexionar a partir de las condiciones de las que se partió cuando se creó el Ministerio y se inició el trabajo y, sobre todo, discutir las decisiones que se tomaron y permitieron aplicar el enfoque de desarrollo humano en la política social peruana. La puesta en marcha del MIDIS favoreció, en gran medida, que el desarrollo humano trascendiera el discurso y transitara a la práctica a través de un conjunto de medidas que, de modo más o menos organizado, llevó a avanzar hacia la puesta en operación de una apuesta centrada en lograr resultados de desarrollo y bienestar para los ciudadanos y ciudadanas del Perú.

El documento analizó los cuatro principios del Ministerio: orientación y alineamiento de las intervenciones públicas en función de resultados, medición y rendición de cuentas, efectividad de los programas sociales y enfoque territorial. A partir de ello, se reflexionó en torno a sus respectivos procesos y resultados; entre ellos, la articulación de la política, la formulación de la política basada en evidencias, el aporte de los programas sociales a la reducción de la pobreza y la definición de una ruta conjunta con los gobiernos regionales y locales. La identificación de los desafíos, decisiones y dilemas —sintetizados en la tabla 6.1— permitió establecer conexiones entre las apuestas, los procesos y los resultados de cada uno de los cuatro principios analizados.

Tabla 6.1

## MATRIZ DE SÍNTESIS: DESAFÍOS, DECISIONES Y DILEMAS

	Desafíos	Decisiones	Dilemas
Orientación y alineamiento en función de resultados: hacia la articulación de la política de desarrollo e inclusión social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dispersión de enfoques, estrategias y esfuerzos en torno a la gestión de la política social.</li> <li>2. Limitadas capacidades para la gestión de la inclusión social.</li> <li>3. Incipiente capacidad real de articulación intersectorial e intergubernamental.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar un instrumento orientador de la política social centrado en resultados: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer.</li> <li>2. Validar el modelo de articulación de la política social en el territorio: piloto de articulación territorial de la política social.</li> <li>3. Definir una plataforma institucional para garantizar la implementación de los procesos de articulación de la política social: SINADIS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reforzar los mecanismos convencionales de coordinación y enfrentar la noción del «primus inter pares» en la articulación de la política social.</li> <li>2. Consolidar el rol coordinador del MEF o «desmefizar» la apuesta por la articulación de la política social.</li> <li>3. Promover la estrategia de coordinaciones regionales independientes o consolidar la articulación de la política social con los GGRR y GLL.</li> <li>4. Promover que los ejercicios de medición sean realizados únicamente por el sector o promover la corresponsabilidad de dichos ejercicios con agentes externos a la política social.</li> </ol>
Medición y rendición de cuentas en la política de desarrollo e inclusión social: hacia un enfoque basado en evidencias	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducir la lógica del seguimiento y la evaluación en la política de desarrollo e inclusión social.</li> <li>2. Diseñar una estrategia centrada en resultados y con metas claras.</li> <li>3. Vincular los resultados de la evaluación con los compromisos y consecuencias.</li> <li>4. Elaborar propuestas de nuevos instrumentos de gestión que resulten factibles, medibles y efectivos en función de los costos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir una población emblemática antes que un grupo meta.</li> <li>2. Definir un conjunto de indicadores y metas vinculados a los resultados prioritarios del sector.</li> <li>3. Diseñar instrumentos para promover el seguimiento de resultados y la transparencia.</li> <li>4. Institucionalizar las evaluaciones.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alineamiento o desfase temporal entre la toma de decisiones y la observación de los resultados de las intervenciones.</li> <li>2. Alineamiento o desfase temporal entre la observación de resultados y los efectos en las estadísticas nacionales.</li> <li>3. Alineamiento o desfase estratégico entre la apuesta por la evaluación y los arreglos institucionales de la política pública.</li> </ol>

	Desafíos	Decisiones	Dilemas
Efectividad en los programas sociales: hacia la reducción de la pobreza y el logro de resultados de desarrollo e inclusión social	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articular los programas sociales con un enfoque único de política, orientándolos a reducir la pobreza de manera efectiva.</li> <li>2. Gestionar con eficiencia la heterogeneidad de los programas.</li> <li>3. Invertir contra resultados de la política de inclusión social.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alinear los programas sociales a la política de inclusión social.</li> <li>2. Evaluar para rediseñar y reorganizar los programas sociales.</li> <li>3. Organizar los programas sociales con el enfoque de presupuesto por resultados.</li> <li>4. Reformar el SISFOH como punto de partida para la efectividad de los programas sociales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Priorizar el diseño de intervenciones nuevas o reforzar los logros de los programas sociales en la apuesta por reducir la pobreza extrema.</li> <li>2. Replicar modelos externos o diseñar «experiencias vitrina» para probar modelos y expandir programas basados en evidencias.</li> <li>3. Sostener el buen desempeño de los programas sociales sobre la base de procedimientos convencionales o activar innovaciones y mecanismos de articulación «con consecuencias».</li> <li>4. Mantener un papel pasivo de la sociedad civil en la gestión de los programas o replantear los mecanismos para su participación.</li> </ol>
Enfoque territorial de la política de desarrollo e inclusión social: hacia una ruta conjunta con los gobiernos regionales y locales para la gestión de resultados	Hacer operativa una ruta de trabajo conjunto entre los GGRR, los GLL y el propio Ministerio, que sirve de plataforma para consolidar las iniciativas de inclusión social que este último empezaba a diseñar e implementar en el territorio, y alinearlas con las agendas regionales.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Generar aprendizajes sobre articulación territorial tanto en el ámbito local como nacional: P-20 y PIDERAL.</li> <li>2. Optimizar avances en el territorio y alinear las iniciativas de los ámbitos nacional, regional y local.</li> <li>3. Institucionalizar el vínculo a favor de los resultados de desarrollo e inclusión social con gobiernos regionales y locales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apostar por una ruta hacia la descentralización del MIDIS y sus programas o generar un esquema de articulación entre las acciones centrales del MIDIS y las instancias regionales y locales.</li> <li>2. Promover que el MIDIS asuma el liderazgo en cada una de sus regiones prioritarias o apostar por darle el liderazgo a la región en un momento de debilitamiento.</li> <li>3. Intervenir centralmente, en nombre de la eficiencia, sin articular con los GGRR y GLL, o alinear intereses utilizando incentivos y reconociendo a los actores locales como socios.</li> <li>4. Mantener una presencia fuerte en el territorio mediante oficinas desconcentradas o promover un esquema de coordinación mediante oficinas de enlace.</li> </ol>

En términos de los desafíos, estos se podrían sintetizar en la necesidad de quebrar la dinámica inercial que había caracterizado, hasta el 2011, la política social peruana. Ello implicó ordenar la experiencia previa, introducir enfoques nuevos e instrumentalizarlos, medir para decidir mejor, y gestionar. Por otro lado, en cuanto a las decisiones, estas pasaron por diseñar instrumentos, intervenciones y arreglos institucionales —tanto en el nivel de las políticas como en el de las prestaciones— que permitieran enfrentar los desafíos señalados. Por último, a lo largo de la ruta, se presentaron una serie de dilemas; esto es, situaciones que requerían tomar decisiones basadas en el análisis de escenarios complejos y sobre los que no necesariamente se disponía de información completa y/u oportuna. En muchos casos, se tuvo que optar entre procedimientos conocidos, convencionales y previamente validados, y otros que implicaban probar nuevas estrategias y promover innovaciones en la gestión basadas en el diálogo, la negociación, el reconocimiento del trabajo previo y las prioridades de los aliados estratégicos.

Así, al ubicar la experiencia del MIDIS en perspectiva, queda claro que pudo haberse avanzado más. No obstante, lo que se logró —en el tiempo y las condiciones en las que se inició— no es trivial y, sobre todo, permite afirmar, como se decía en el *spot* que se lanzó en el marco de las celebraciones por el primer año de creación del MIDIS, que el trabajo por la inclusión social en el Perú ya empezó.<sup>18</sup>

En términos de aprendizajes y lecciones,<sup>19</sup> en política pública es clave, aunque inusual, acumular experiencias para sustentar las decisiones que se toman. A pesar de los retos, los avances realizados por el MIDIS dan cuenta de cómo el enfoque de desarrollo humano ha sido llevado a la práctica en la política de desarrollo e inclusión social. A fin de generar aprendizajes, debemos reflexionar sobre los factores que facilitaron el proceso y aquellos que lo inhibieron. Entre los factores facilitadores se podrían mencionar los siguientes:

- **Alineamiento de las intervenciones basadas en el enfoque de desarrollo humano a las distintas fases del ciclo de gestión pública.** Partir de un enfoque claro es fundamental, pero insuficiente. En política pública, para transitar del discurso a la práctica hay que conectar el enfoque y las decisiones que se desprenden de este con el ciclo de gestión. La estrategia nacional apostó por vincular sus ejes estratégicos a los programas presupuestales y, además, a las fases de seguimiento y evaluación. Por otro lado, las prestaciones apuntaron, por ejemplo, a operar de acuerdo con el presupuesto por resultados y convertirse en instrumentos de articulación con sectores clave, como los ministerios de Educación y Salud.
- **La medición y la generación de información son claves para la rendición de cuentas que acompaña el tránsito del discurso a la práctica.** Para formular políticas públicas, es indispensable disponer de información con el fin de tomar decisiones oportunas. Ello contribuye a promover la transparencia y la rendición de cuentas, que son la base para restaurar la confianza de la población en el Estado y sus intervenciones. En las decisiones que se tuvieron que tomar para

18. El *spot* está disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=GZkj6T8W2tw>>.

19. Esta sección se basa en la discusión final de la ponencia presentada en la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades (ALCADECA) (Vargas y Trivelli 2014).



poner en marcha el MIDIS, la generación de información fue un elemento clave. Así, tanto la estrategia nacional como los programas sociales contaron con matrices de indicadores asociadas a cada eje estratégico, que permitieron dar seguimiento e informar acerca de los avances a través de tableros de control.

- **La activación de espacios de colaboración entre los actores es clave para lograr resultados centrados en las personas.** En política pública, es inusual que la generación de resultados dependa únicamente de un sector. Activar resultados implica alinear prioridades, voluntades y estrategias sectoriales, regionales y locales. Tanto la estrategia nacional como los programas sociales implican apuestas que, lideradas por el MIDIS, dependen de la fuerte articulación de esfuerzos con otros actores. Ello se promovió, no sin dificultad, desde el inicio. Asimismo, estas iniciativas lograron armonizar los esfuerzos con los de la cooperación internacional, el sector privado y otros que estaban en marcha y fortalecieron las apuestas.
- **La recuperación de aprendizajes previos permite acumular conocimiento a favor de resultados centrados en las personas.** Aprender de la experiencia para optimizar las intervenciones no es una práctica recurrente en política pública. No obstante, si partimos del enfoque de desarrollo humano, esto deja de ser una opción para convertirse en una condición. En la fase inicial del MIDIS, «partir de cero» no era una alternativa, por lo que se apostó por analizar y aprender de las experiencias previas con el fin de recuperar lecciones que pudieran ser incorporadas en el diseño de las intervenciones.

Por otro lado, entre los factores inhibidores se encuentran los siguientes:

- **La complejidad de los procesos de gestión pública es una restricción para lograr que los enfoques transiten del discurso a la práctica.** En muchos casos, el ejercicio de la política pública privilegia la «eficiencia» del proceso antes que la obtención de resultados observables en la población. Así, la excesiva atención en el cumplimiento de los procedimientos administrativos distrae el avance y limita la voluntad de articular esfuerzos. En muchos casos, más que facilitar el tránsito de un enfoque a la práctica, los procedimientos lo sancionan. Sin embargo, a pesar de las dificultades encontradas, las intervenciones realizaron auspiciosos esfuerzos por conectar procedimientos y resultados.
- **La resistencia a la innovación es un claro inhibidor para adoptar nuevos enfoques en política pública.** La formulación y la implementación de políticas están centradas en modos convencionales de operar. Así, la introducción de enfoques innovadores toma tiempo, toda vez que, hoy más que antes, se apuesta por intervenciones basadas en evidencia. No obstante, dada la apuesta del MIDIS por recuperar experiencias previas, esta resistencia se logró modular parcialmente y ello facilitó el avance.
- **Las discrepancias entre horizontes temporales que operan en simultáneo en política pública afectan el logro de los resultados de desarrollo humano.** La evidencia muestra las tensiones entre los tiempos de la esfera política, la generación de intervenciones con respaldo técnico y las demandas de la población.

Muchas veces, la implementación de las reformas trasciende los tiempos políticos. Ello requiere esfuerzos complementarios para aproximar agendas a favor de los resultados, e implica, como en el caso de las intervenciones del MIDIS, validar supuestos y aprender sobre la marcha.

- **La brecha entre el enfoque de política pública sectorial y el logro de resultados intersectoriales es una limitación para el tránsito del enfoque a la práctica.** La política pública suele partir de un enfoque de compartimentos estancos, mientras que los resultados a los que apunta requieren esfuerzos de articulación. Dar el salto entre ambos enfoques constituyó un enorme reto para el MIDIS, que implicó diseñar las intervenciones a la luz de un enfoque innovador, formalizarlas a través de instrumentos normativos y entrenar capacidades que pudieran llevarlas a la práctica.

A modo de epílogo, resulta necesario compartir algunas perspectivas para la mejor articulación entre el desarrollo humano y la política pública. Así, a pesar de los avances en el tránsito del discurso a la práctica del enfoque de desarrollo humano en la política de desarrollo e inclusión social, el trabajo aún no ha concluido. Se requiere consolidar la transición y llevarla a escala a otros sectores para que dicho enfoque adquiera un lugar central en la política pública. El mayor reto de estos esfuerzos consiste en garantizar la replicabilidad y, con ello, su institucionalización y sostenibilidad.

A partir del análisis de la experiencia del MIDIS, queda claro que algunas decisiones pudieron tomarse de otra manera o considerando otros factores o condiciones. Por ello, aquí no se pretende proponer recetas ni prescribir estrategias. Como se indicó al inicio, la intención de este texto es compartir una experiencia y contribuir a la memoria de esta, que es hasta el momento una apuesta única en el país: la apuesta por articular, finalmente, la política social en torno a resultados con un enfoque ordenado.

En esa línea, consideramos que, de cara a la continuidad de esfuerzos, se requiere operar en tres frentes complementarios: a) consolidar capacidades en distintos niveles: el desarrollo humano apuesta por activar resultados en las personas y ello supone generar capacidades para gestionar procesos y una capacidad política que dé respaldo al discurso; b) generar una base de conocimiento que sustente el enfoque de desarrollo humano como perspectiva, como práctica y, fundamentalmente, como política pública de Estado; y c) retomar la importancia de los procesos para innovar y trascender las lógicas convencionales que inhiben el logro de resultados.

En síntesis, el reto consiste en revertir el enfoque de política pública de compartimentos estancos frente a una realidad que reclama resultados de desarrollo humano que son, por naturaleza, intersectoriales. Allí se juega el resultado final de una apuesta centrada en promover oportunidades y capacidades para la población, y que apunta a restaurar la confianza en el Estado, en las políticas sociales y, fundamentalmente, en los propios ciudadanos y ciudadanas capaces de convertirse en agentes de desarrollo en un contexto cada vez más exigente, pero que, al mismo tiempo, ofrece mayores alternativas. Ese es el mayor dilema y, a la vez, nuestra mayor oportunidad.



Referencias  
bibliográficas

ATTANASIO, Orazio, Emla FITZSIMMONS y Ana GÓMEZ

- 2005 *The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrollment in Colombia.* Report Summary Familias 1. The Institute of Fiscal Studies.

BARHAM, Tania; Karen B. MACOURS, John A. MALUCCIO, Fernando REGALIA, Verónica AGUILERA y Miriam MONCADA

- 2013 *Assessing Medium-term Impacts of Conditional Cash Transfers on Children and Young Adults in Rural Nicaragua.* 3<sup>ie</sup> Draft Grantee Final Report.

BEHRMAN, Jere R. y John HODDINOTT

- 2005 «Programme evaluation with unobserved heterogeneity and selective implementation: The Mexican Progresa impact on child nutrition». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67.4: 547-569.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2012 Ley de Presupuesto Público para el año fiscal 2013. Disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/fonie\\_ley29951\\_art23.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/fonie_ley29951_art23.pdf)>.

DEL POZO, César y Esther GUZMÁN

- 2010 *Efectos de las transferencias monetarias condicionadas en la inversión productiva de los hogares rurales en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

DIARIO OFICIAL «EL PERUANO»

- 2013 Decreto Supremo 004-2013-MIDIS-Reglamento del FONIE. Disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/DS\\_004\\_2013\\_MIDIS\\_FONIE.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/DS_004_2013_MIDIS_FONIE.pdf)>.

- DÍAZ, Ramón; Ludwig HUBER, Óscar MADALENGOITIA, Raphael SALDAÑA y Carolina TRIVELLI  
2008 *Análisis de la implementación del programa Juntos en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-CARE.
- DÍAZ, Ramón y Carolina TRIVELLI  
2010 *La pobreza rural y el programa Juntos*. Lima: IEP.
- ESCOBAL, Javier y Máximo TORERO  
2004 *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales del Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- GERTLER, Paul  
2004 «Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from Progresá's control randomized experiment». *American Economic Review*, vol. 94, número 2: 336-341.
- HAQ, Mahbubul  
1999 *Reflections on Human Development*. 2.ª edición. Delhi: Oxford University Press.
- HODDINOTT, John; Emmanuel SKOUFIAS y Ryan WASHBURN  
2000 *The impact of Progresá on consumption: A final report*. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
2007 *La pobreza en el Perú en el año 2007*. Disponible en <[http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe\\_Tecnico\\_Pobreza2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf)>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2012a *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Lima: MIDIS.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2012b «Evaluación y reorganización de los programas sociales». Disponible en <<http://goo.gl/l2g921>>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2012b *MIDIS: Cien días. Rendición de cuentas y lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*. Lima: MIDIS.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2012c *Conocer para incluir: Lineamientos para el seguimiento, evaluación, y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Disponible en <<http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/lineamientosdiag.pdf>>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2012d «Informe final de la Comisión Quipu». Disponible en <[http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe\\_final\\_comision\\_quipu.pdf](http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/documentos/informe_final_comision_quipu.pdf)>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2013a *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer*. Lima: MIDIS.
- MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL  
2013d *Informe de gestión del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales al 30 de julio de 2013*. Documento interno.

## MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

- 2013e «Informe final del Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 Provincias del Perú (P20)». Documento de trabajo.

## MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

- 2013f *Mapa de la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima: MIDIS.

## MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

- 2012 Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015. Disponible en <[http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM2013\\_2015.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM2013_2015.pdf)>.

## PEROVA, Elizabeth

- 2010 *Three Essays on Intended and not Intended Impacts of Conditional Cash Transfers*. Berkeley: University of California.

## PEROVA, Elizabeth y Renos VAKIS

- 2011 *Más tiempo en el programa, mejores resultados: duración e impactos del programa Juntos en el Perú*. Lima: Banco Mundial-Juntos. Disponible en <[http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod\\_legal/archivos/JuntosIE-2011.pdf](http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/JuntosIE-2011.pdf)>.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2004 *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006*. Disponible en <<http://google.com/search?q=Plan+Nacional+para+la+Superación+de+la+Pobreza+2004-2006>>.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2007 *Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional Crecer*. Disponible en <<http://google.com/search?q=Plan+de+Operaciones+de+la+Estrategia+Nacional+Crecer>>.

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2009 *Capacity development: A UNDP primer*. Nueva York: PNUD.

## RAWLINGS, Laura B. y Gloria M. RUBIO

- 2005 «Evaluating the impact of conditional cash transfer programs». *The World Bank Research Observer* 20.1: 29-55.

## SÁNCHEZ, Alan y Miguel JARAMILLO

- 2012 *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

## SEN, Amartya

- 1993 «Capability and Well-being». En Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.). *The Quality of Life*. Nueva York: Oxford Clarendon Press, pp. 30-53.

## STAMPINI, Marco y Leopoldo TORNAROLLI

- 2012 *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* IZA Policy Paper 49.

## VARGAS, Silvana

- 2014 «Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social». En Ismael Muñoz (ed.). *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial, pp. 87-99.

VARGAS, Silvana y Carolina TRIVELLI

- 2014 «Transitando del discurso a la práctica: conexiones y reflexiones sobre desarrollo humano y política pública a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú». Ponencia presentada en la V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades (ALCADECA). Lima.

ZEPEDA, Eduardo

- 2008 «¿Los CCT reducen la pobreza?». *One Pager* 21. PNUD-International Poverty Centre.

