

Una política  
para el desarrollo  
y la inclusión social  
en el Perú

Octubre del 2012



**Ollanta Humala Tasso**  
Presidente Constitucional de la República

**Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**

**Carolina Trivelli Ávila**  
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

**Juan Pablo Silva Macher**  
Viceministro de Políticas y Evaluación Social

**Jorge Ernesto Arrunátegui Gadea**  
Viceministro de Prestaciones Sociales

**Alfonso Tolmos León**  
Director general de Políticas y Estrategias

**Janeth Bouby Cerna**  
Directora general de Descentralización y  
Coordinación de Programas Sociales

**Aníbal Velásquez Valdivia**  
Director general de Seguimiento y Evaluación

**Gabriel Arrisueño Fajardo**  
Director general de Calidad  
de Prestaciones Sociales

**Carlos Gazzo Serrano**  
Director general (e) de Gestión de Usuarios

**Jacqueline Mori Chávez**  
Secretaría general

# CONTENIDO

4	<b>Presentación</b>
6	<b>1. Desarrollo e inclusión social: una nueva política del Estado peruano</b>
8	1.1 Inclusión social
9	1.2 Inclusión social y alivio
10	1.3 Desarrollo e inclusión social
12	1.4 Un nuevo modelo de política social
15	1.5 Rectoría de la política social
19	A. Estrategia Nacional Crecer para Incluir
20	1.6 Posicionamiento internacional
22	<b>2. Un modelo de gestión para el desarrollo y la inclusión social</b>
23	2.1 Conectar a la población con los servicios
23	A. Focalización
24	B. Afiliación
26	2.2 Garantizar el acceso a prestaciones efectivas
26	A. Una política de calidad
28	B. Seguimiento y evaluación: conectando las evidencias con la política y los programas sociales
30	2.3 Incentivos para un cambio de comportamiento
31	A. Política de género como empoderamiento
34	B. Diálogo intercultural
36	2.4 Organización del MIDIS
38	<b>3. La acción del MIDIS en el territorio: oficinas de enlace, prestaciones sociales y articulación territorial</b>
40	3.1 Acción articulada del Estado para la inclusión social
40	A. Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 Provincias (P20)
42	B. Comisión Multisectorial para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión
44	C. Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha Contra la Desnutrición Crónica Infantil
45	D. Comisión Multisectorial para el Año Internacional de la Quinoa 2013
46	3.2 Prestaciones sociales
47	A. FONCODES
48	B. Juntos: Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres
49	C. Cuna Más
50	D. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65
52	E. Un nuevo modelo de gestión para el apoyo alimentario: Qali Warma
53	F. Estrategias de egreso del MIDIS
56	3.3 El MIDIS en el territorio nacional
58	<b>4. Transparencia y participación ciudadana en la política social</b>
60	4.1 Una política de inclusión social desde las personas: MIDIS Orienta
61	4.2 Elaborando una política pública con las organizaciones de comedores populares
62	4.3 La Comisión Quipu: una nueva forma de hacer política pública
62	4.4 El Comité Nacional de Supervisión y Transparencia

## PRESENTACIÓN

A un año de creado, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ya no es un ministerio en formación. Es la organización que, al interior del Estado peruano, conduce la política nacional de desarrollo e inclusión social.

Esa política nacional no es ya más una suma de programas aislados. Estos son instrumentos de una estrategia de superación de la pobreza en un país cuyos estándares de inversión y de crecimiento económico no pueden seguir conviviendo con condiciones extremas de precariedad y vulnerabilidad. Una estrategia que, en ejercicio de la rectoría del MIDIS, orienta las inversiones y actividades de otros sectores que producen servicios que, hasta ahora, no habían logrado cerrar las brechas de desigualdad de oportunidades que, en diversos territorios del país —en sus espacios rurales, en la sierra y la selva—, mantienen a hogares peruanos sumidos en la pobreza y hasta en la pobreza extrema.

La creación del MIDIS muestra la voluntad política del Presidente Constitucional de la República, señor Ollanta Humala Tasso de profesionalizar la acción del Estado peruano en el logro de la inclusión social en democracia. No se trataba solo de incrementar recursos de política social, sino de orientar los recursos del Estado hacia el logro de resultados.

Las páginas que siguen rinden cuenta de lo que hemos hecho en un año para cumplir ese mandato, y de las razones y fundamentos para hacerlo. Detrás de cada una de nuestras acciones y de cada uno de los modelos, estrategias, programas y sistemas que hemos construido, como su punto de partida y su punto de llegada, no está un sector abstracto de la población. Están personas individuales, con nombre propio, con biografías construidas en las condiciones más difíciles de nuestro país. Y son, sobre todo, las biografías que empiezan a construirse, niñas y niños —María, Alexis, Leidi o Wilson— que llegan al primer día de escuela de sus vidas con un té en el estómago y una alegría que todavía no se ha contaminado con la precariedad de su entorno. Los Jonatan o Claudita que aprenden a gatear en un piso de tierra, con un altísimo riesgo de que la desnutrición mine sus energías y capacidades para el futuro. Y son también, por otra parte, la señora Carmen o don Amador, quienes agobiados por el peso de los años, temen que les espere una vida tan penosa como la de otros ancianos de su entorno, que subsisten gracias a una caridad no siempre generosa.

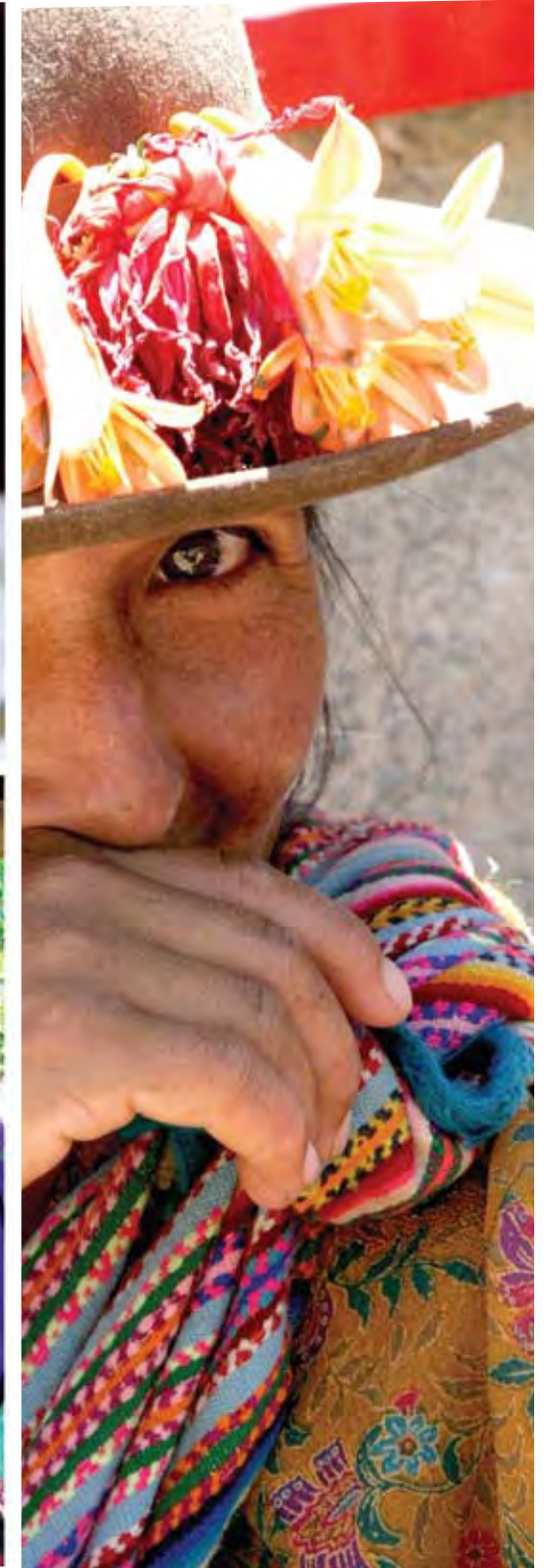
**Son millones de nombres, de rostros que han permanecido invisibles para las políticas públicas, y que el MIDIS tiene el deber de encontrar para alcanzarles la oportunidad de vivir mejor, de vivir con dignidad.**

No porque deba entregar una dádiva en nombre del Estado, sino porque el Estado les reconoce y debe colaborar a que se haga realidad el derecho que tienen —y que comparten con todos los peruanos y peruanas en todo el territorio, en todas las lenguas y culturas que nos conforman como nación— a una vida digna y a un futuro abierto a la creación y a la innovación.

Esperamos abrir muchos diálogos en la sociedad y en la clase política, diálogos que enriquezcan las acciones de otros y retroalimenten las nuestras, de manera que la inclusión social, construida desde las personas, orientada por un enfoque de derechos, sea asumida como tarea del conjunto de la nación.

**Carolina Trivelli Ávila**

Ministra de Desarrollo e Inclusión Social  
Octubre del 2012



# 1. DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL: UNA NUEVA POLÍTICA DEL ESTADO PERUANO

El 20 de octubre del 2011, la Ley N.º 29792 crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Este hecho marca un hito en la política pública del Perú, en la medida en que, por primera vez, el Estado peruano crea un ente rector de la política social nacional.

Desde 1990, año en el que el Estado peruano aplica un conjunto de medidas de ajuste estructural, el PBI ha venido creciendo sostenidamente. Pero aún más importante es que este largo periodo de crecimiento ha coincidido, por primera vez, con una reducción, sostenida también, en las tasas de crecimiento poblacional.

El resultado neto es un crecimiento del PBI per cápita, lo que ha impulsado el aumento del ingreso promedio. Además, el crecimiento económico ha permitido un incremento sostenido en los ingresos del Estado, lo que se ha convertido en un mayor gasto social en los tres niveles de gobierno.

En espera de que la nueva orientación de la economía tuviera un efecto de arrastre en las personas de bajos ingresos, también a inicios de la década de 1990 se inició la implementación de programas sociales temporales, dirigidos a apoyar la nutrición y los ingresos de las personas en situación de pobreza. De esta manera, se crearon el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)<sup>1</sup> y el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).<sup>2</sup> El primero debía desarrollar pequeñas obras de infraestructura, aunque su finalidad principal era

<sup>1</sup> El FONCODES fue creado mediante el Decreto Legislativo N.º 657, del 15 de agosto de 1991. Su denominación original fue Fondo de Compensación y Desarrollo Social.

<sup>2</sup> El PRONAA fue creado en 1992 sobre la base de la fusión de la Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (ONAA) y el Programa de Asistencia Directa (PAD).

que estas obras generaran jornales o ingresos temporales para personas en situación de pobreza. El segundo apoyaba principalmente la red de comedores populares y, poco a poco, la alimentación escolar. Posteriormente, en 1997, se creó el Programa Nacional Wawa Wasi, que mediante el cuidado diurno de niños y niñas menores, apoyaba el ingreso de mujeres al mercado de trabajo y a oportunidades educativas.

La combinación del crecimiento sostenido del PBI per cápita y del gasto social del Estado ha tenido como efecto la reducción de la pobreza monetaria, que entre el 2004 y el 2011 disminuyó, según el INEI, en 30,7 puntos porcentuales.

El impacto, sin embargo, ha sido diferenciado según ámbitos territoriales. Mientras la pobreza afecta a cerca del 20% de la población asentada en la costa, ese porcentaje se acerca a la mitad de la población de la sierra: 41,5%. Semejantes diferenciales se observan comparando otra variable territorial: el tipo de poblamiento. En el 2011, los niveles de pobreza de la población urbana alcanzan al 18% de la población, en tanto que llegan al 56% de la población rural. Estas diferencias han tendido a incrementarse: en el 2004, la distancia en los niveles de pobreza de la población urbana respecto de la rural era de 35 puntos porcentuales, mientras que en el 2011 fue de 38. La brecha de pobreza, medida como diferencias territoriales, se ha ampliado.

Esta relativa inelasticidad de la pobreza en ámbitos rurales o de sierra, e incluso de selva, frente a las tendencias positivas de la economía y el gasto social sugiere dos cuestiones. La primera, que la reducción drástica de la pobreza en todo el territorio nacional no será una consecuencia mecánica del crecimiento económico: existen amplios territorios del país cuyas poblaciones tienen muchas dificultades para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, sea porque no han desarrollado las habilidades y competencias

El 20 de octubre del 2011, el presidente de la República, Ollanta Humala, promulga la Ley N.º 29792, que crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Con ello, se da inicio al diseño de un nuevo marco de políticas públicas orientadas a cerrar las brechas de pobreza y de falta de acceso a servicios.

El objetivo del MIDIS es que todos los peruanos y peruanas, sean cuales fueren el lugar en el que nacieron o en el que viven, la lengua y la cultura de sus padres, o su condición social o educativa, reciban servicios universales de calidad y tengan las mismas oportunidades de aprovechar los beneficios del crecimiento económico, construyendo el bienestar de sus familias, de sus pueblos y del país.

para ello o porque se mantienen serias restricciones en su disponibilidad de activos públicos —sistemas de comunicación vial o virtual, electrificación, etcétera—.

La segunda, que la provisión de servicios básicos —educación, salud, nutrición— por parte de los sectores del Estado no llega en igualdad de condiciones y de calidad a todos los peruanos y peruanas, probablemente porque no se adapta a su realidad territorial, a sus restricciones económicas o a su cultura.

Ello significa que solo el crecimiento económico y el crecimiento del gasto del Estado en servicios y programas sociales no reducirán las brechas asociadas a la pobreza. Es decir, se requiere una política pública específica, orientada a reducir estas brechas. Una política de inclusión social que, en democracia, lidere el combate contra la exclusión que impide que personas y territorios del país accedan a las oportunidades y al ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

Esa es la misión que cumple el MIDIS dentro del Estado peruano, y para ello ejerce dos funciones: una función de rectoría del conjunto de acciones del Estado que afectan las condiciones de pobreza, en sus diferentes sectores y niveles de gobierno; y una función de prestación directa de servicios a través de cinco programas sociales: FONCODES, PRONAA,<sup>3</sup> Juntos y los recientemente creados Pensión 65 y Cuna Más, que surgen sobre la base de los programas Wawa Wasi y Gratitude. El ejercicio de estas funciones debe permitir cerrar las brechas de exclusión en el país.



<sup>3</sup> PRONAA quedará desactivado el 31 de diciembre del 2012. Un nuevo programa social, Qali Warma (Niño Vigoroso), tendrá a su cargo el apoyo alimentario escolar.

**OCTUBRE  
DEL 2011**

**CREACIÓN DEL MIDIS**

## 1.1 INCLUSIÓN SOCIAL

El MIDIS define la inclusión social como una orientación central de política hacia el logro de una situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico, de manera que el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no constituyan una traba para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad.

La inclusión social como orientación significa la construcción de un marco de políticas públicas dirigidas a cambiar las restricciones, la precariedad y la vulnerabilidad en las que se desenvuelve la vida y la actividad económica de sectores de peruanos y peruanas, y que reproducen en ellos, así como en sus entornos y en sus descendientes, condiciones de exclusión. De esta manera, una política de inclusión social es una política que, para garantizar el ejercicio de derechos universales, requiere focalizar su intervención.

**A diferencia de los otros sectores que generan servicios universales, las intervenciones del MIDIS son focalizadas: enfocadas en personas específicas y/o en territorios determinados.**

El primer paso para la construcción de esta política es definir y afinar los medios para identificar a la población que enfrenta este tipo de condiciones, que el MIDIS denomina *población en proceso de inclusión*. Esto plantea la necesidad de diseñar instrumentos de focalización que se analizarán en el capítulo siguiente. Por ahora, importa señalar que la población objetivo usuaria de las intervenciones del MIDIS está compuesta por los hogares que se encuentran más distantes de contar con las condiciones adecuadas para satisfacer sus necesidades básicas; es decir, aquellos en los que la brecha entre su situación real y la situación de inclusión es mayor.

Instrumentalmente, y con la finalidad de monitorear a través de medios estadísticos el impacto de sus acciones en la reducción

de las brechas de exclusión, el MIDIS identifica como población emblemática al grupo que se denomina población en proceso de inclusión, que es aquella que reúne al menos tres de las cuatro condiciones siguientes: a) Ruralidad: Hogares que residen en centros poblados de menos de 400 viviendas o 2000 personas. b) Etnicidad: Hogares donde el padre o la madre aprendieron a hablar en lengua nativa. c) Bajo nivel educativo: Hogares en los que la jefa de familia o la esposa del jefe de familia no ha superado el nivel de primaria incompleta. Y d) Pobreza: Hogares que, por sus ingresos, están ubicados en el quintil más bajo de la distribución del ingreso en el Perú.

**MAPA 1.**  
**PERÚ: DISTRITOS PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN EN PROCESO DE INCLUSIÓN\***



Pensión 65 mejora la calidad de vida de los adultos mayores en condición de pobreza extrema. Los ciudadanos y ciudadanas que pasaron la vida entera trabajando, esforzándose en bien de sus familias y del país, pero que no lograron acumular fondos de pensiones, tienen ahora el acompañamiento de una pensión no contributiva, un seguro integral de salud y, pronto, de un conjunto de actividades que potenciarán su rol como creadores y guardianes de la cultura cotidiana de sus pueblos. Pensión 65 entrega 125 soles a cada adulto mayor (250 soles a las parejas). Hasta octubre del 2012, ha atendido a 247 000 adultos mayores, ubicados en 988 distritos del país.

## 1.2 INCLUSIÓN SOCIAL Y ALIVIO

Reducir sosteniblemente las brechas de exclusión requiere una intervención compleja que se detallará más adelante. Pero sobre todo, requiere tiempo: no es posible cambiar de inmediato las condiciones que restringen las capacidades de la población en proceso de inclusión para aprovechar las oportunidades de la economía nacional y disfrutar de servicios públicos de calidad.

Sin embargo, hay hogares peruanos que hoy viven en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad, y no pueden esperar a que maduren nuevas inversiones y nuevos programas destinados a mejorar sus condiciones de precariedad. Además, estos hogares encadenan el futuro de la siguiente generación a las mismas condiciones de exclusión, pues no pueden nutrir adecuadamente a los niños y niñas desde que se están gestando ni enfrentar gastos asociados a la salud y la escolaridad.

Aun conscientes de que las acciones de asistencia no resuelven sosteniblemente la pobreza —porque no generan cambios en las condiciones que han conducido a estos

**NOVIEMBRE  
DEL 2011**

## LANZAMIENTO DE PENSIÓN 65

Los ciudadanos y ciudadanas que pasaron la vida entera trabajando, esforzándose en bien de sus familias y del país, pero que no lograron acumular fondos de pensiones, tienen ahora el acompañamiento de una pensión no contributiva, un seguro integral de salud y, pronto, de un conjunto de actividades que potenciarán su rol como creadores y guardianes de la cultura cotidiana de sus pueblos.

Pensión 65 entrega 125 soles a cada adulto mayor (250 soles a las parejas). Hasta octubre del 2012, ha atendido a 247 000 adultos mayores, ubicados en 988 distritos del país.



hogares a una situación de precariedad que no pueden alterar mediante sus esfuerzos personales—, el Estado debe hacer esfuerzos para contribuir a mitigar en el corto plazo esta condición extrema de exclusión y evitar sus consecuencias.

Por ello, el MIDIS gestiona —y continuará haciéndolo mientras sea necesario— programas de alivio a través de transferencias monetarias. En el caso del programa Juntos, esas transferencias están condicionadas a la asistencia de los y las menores a las instituciones educativas, así como al cumplimiento de los controles de salud. En el caso de Pensión 65, las transferencias monetarias contribuyen a brindar una vida digna a los adultos mayores cuyas condiciones de pobreza impidieron su participación en sistemas de pensiones.

Una preocupación central que ha guiado la construcción metodológica de los instrumentos de focalización que se detallan el capítulo siguiente —preocupación compartida con los medios de comunicación y diversos sectores políticos y sociales— es evitar la filtración. El MIDIS debe asegurar que el dinero que el Estado transfiere a los hogares en pobreza extrema llegue, efectivamente, a quienes lo necesitan y no se filtre hacia personas que se aprovechan de estas políticas.

Sin embargo, esa no es la única preocupación. Hay otra que es escasamente discutida en el país: evitar la subcobertura. Así, el MIDIS debe asegurar que los recursos lleguen a todas las personas que los necesitan, por más distantes que se encuentren. Instituciones públicas como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y los gobiernos locales son los principales aliados en este rastreo, que se realiza en todo el territorio nacional con el fin de identificar a las personas en situación de extrema pobreza y precariedad para alcanzarles un aporte monetario que alivie esta situación y evite que se transfiera a la siguiente generación.

Pero mantener este servicio de asistencia a la precariedad no es suficiente para cerrar las brechas de exclusión de manera sostenible. Las políticas elaboradas por el MIDIS deben permitir que los hogares que viven en condiciones de requerir un alivio monetario del Estado desarrollen las capacidades que les permitan mejorar sus ingresos autónomos, controlar su seguridad alimentaria, y disponer de activos públicos y de servicios de calidad.

### 1.3 DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Lograr que el crecimiento económico nacional se convierta en mejora sostenible de la calidad de vida de los hogares, en acceso a servicios en todo el territorio nacional y en oportunidades para que las personas mejoren los ingresos que genera su actividad económica es la orientación estratégica de la política social.

Esto quiere decir que un proceso sostenible de inclusión social requiere actuar sobre las condiciones que traban el desarrollo y mantienen a las poblaciones en condiciones de pobreza. Como se ha señalado, la intensidad de la pobreza en el Perú es diferenciada de acuerdo con el lugar donde se ubican los hogares y sus miembros realizan sus actividades económicas. A diferencia de las acciones de alivio a la extrema precariedad, que se dirigen a hogares focalizados, es el territorio el que deviene en el foco de las intervenciones en desarrollo.

La estrategia del MIDIS para combatir la pobreza a través del impulso al desarrollo requiere identificar los territorios donde las restricciones en la formación de capital humano, en el acceso o calidad de los servicios disponibles, o en la disponibilidad de activos naturales, limitan las oportunidades de los hogares de mejorar sus ingresos autónomos, de proporcionar a sus hijos los elementos que requieren para prepararse competitivamente para una vida mejor, y de contribuir al progreso de sus pueblos y del país.

Identificar el territorio —es decir, el espacio articulado cotidianamente por las relaciones socioeconómicas, culturales y políticas de las personas— como el foco de las intervenciones de desarrollo significa que es necesario construir estrategias que intervengan no solo en un ámbito de la vida —la educación, la salud o la alimentación— o de la actividad económica —el transporte, la productividad agrícola—, sino que remuevan el conjunto de restricciones y eleven el nivel del piso desde el cual las personas pueden diseñar sus estrategias económicas, ser incorporadas en programas sectoriales de desarrollo y ejercer sus derechos.

Se trata, entonces, de lograr que los hogares que comparten un territorio accedan a servicios públicos de calidad adaptados a su realidad sociocultural y mejoren sus

capacidades para aprovechar las oportunidades, de manera que puedan desarrollar estrategias sostenidas de generación de ingresos, seguridad alimentaria, reducción de la vulnerabilidad y empleo. Todo esto con el fin de superar, en el mediano plazo, su condición de pobreza y vulnerabilidad. La pobreza es multicausal, y para hacerla retroceder sosteniblemente es necesario desplegar acciones sectoriales coincidentes y articuladas en los territorios.

El MIDIS define dos modalidades de intervención para impulsar el desarrollo en el sentido de luchar contra la pobreza. Una es desde la oferta: se trata de planificar, desde el nivel central y en articulación con otros sectores, las acciones necesarias para cerrar la brecha de infraestructura básica —agua, desagüe, telecomunicaciones, electricidad y vialidad— que padecen los centros poblados rurales, y tomar las previsiones presupuestales para ello. La otra es desde la demanda, y consiste en apoyar las iniciativas de las personas en proceso de inclusión, y poner a su disposición opciones para mejorar sus capacidades productivas, de acceso a mercados o de seguridad alimentaria.

La vinculación directa —es decir, la vinculación que se opera en los propios usuarios— entre las acciones de alivio y las de desarrollo define las estrategias de egreso que se detallarán más adelante.



## DICIEMBRE DEL 2011 LISTOS PARA OPERAR

El periodo inicial del MIDIS estuvo marcado no solo por el diseño de las bases de la política y los enfoques de su intervención, sino por su amplia difusión y debate con un gran número de sectores de la sociedad: organizaciones sociales de base, redes de municipalidades, organizaciones de productores agrarios, empresarios nacionales y entidades de cooperación. En diciembre, la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones —que permitía al nuevo Ministerio actuar con autonomía— encontró al MIDIS listo para empezar a operar.

## 1.4 UN NUEVO MODELO DE POLÍTICA SOCIAL

Actuar simultáneamente para lograr el alivio temporal de las condiciones de extrema precariedad y el desarrollo de los territorios en pobreza, con el fin de lograr la inclusión social, supone que el MIDIS sustente su intervención en un modelo de política social que abarca tres horizontes temporales, como se señala en el gráfico 1.



• **En el corto plazo:** Proporcionar alivio temporal a los hogares cuyas extremas restricciones de liquidez ponen en riesgo su seguridad y sus condiciones para enfrentar las necesidades cotidianas y las perspectivas de futuro. Como instrumentos directos de intervención, el MIDIS cuenta con dos programas sociales: Juntos y Pensión 65.

• **En el mediano plazo:** Ampliar la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza. Define intervenciones referidas al desarrollo de capacidades de innovación y asociación, acceso a infraestructura y servicios públicos, creciente autonomía en la generación de ingresos y procesos de inclusión financiera. El MIDIS interviene directamente a través de un programa social, el FONCODES.

• **En el largo plazo:** Garantizar condiciones para que la siguiente generación no herede la pobreza y la exclusión de sus padres. Define intervenciones que aseguren nutrición, salud y educación de calidad para los niños y niñas. Como instrumentos directos de intervención, el MIDIS cuenta con dos programas sociales: Qali Warma —que iniciará su atención el primer día de clases del 2013— y Cuna Más. Además, realiza el seguimiento de las condicionalidades de educación y salud del programa Juntos.

Los logros de la nueva política social deberán ser medidos en estos tres horizontes temporales a través de los siguientes indicadores:

- I. **En las estrategias de corto plazo para el alivio temporal o la asistencia inmediata**
  - La reducción de la población que no logra cubrir la canasta alimentaria básica —o reducción de la pobreza extrema—.
  - La reducción de la brecha de pobreza o de la distancia promedio entre el gasto per cápita de la población en situación de pobreza y la línea de pobreza.
- II. **En las estrategias de mediano plazo dirigidas a la mejora de las capacidades de generar ingresos**
  - La mejora en el acceso conjunto a servicios básicos como instalaciones mejoradas de agua y desagüe, electrificación y telefonía.
  - La reducción sostenible de la pobreza extrema, medida según el ingreso generado por el propio hogar.
- III. **En las estrategias de largo plazo orientadas a ampliar las oportunidades de la siguiente generación**
  - La disminución de la desnutrición crónica infantil (menores de 5 años de edad).
  - La mejora en la asistencia de niños y niñas de 3 a 5 años de edad a instituciones educativas.

Como parte central de su modelo de política social, el MIDIS incorpora la gestión por resultados. Para los indicadores mencionados, ha definido con claridad metas que deben ser alcanzadas en el 2016.

# ENERO DEL 2011

## ADSCRIPCIÓN DE CINCO PROGRAMAS SOCIALES AL MIDIS. SE INICIA LA REORGANIZACIÓN

A dos meses de su creación, el MIDIS empezó a gestionar cinco programas sociales anteriormente dispersos: Wawa Wasi, PRONAA, FONCODES, Pensión 65 y Juntos. En el primer mes de su adscripción, se inició el proceso de evaluación y reorganización para adaptar estos programas al nuevo marco de la política social. La evaluación buscó centralmente identificar aspectos de mejora en la provisión y gestión del servicio de los programas. A pesar de la adscripción, los programas sociales no dejaron de atender a sus usuarios ni un solo día.

**CUNA  
MAS**

**Juntos**  
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES

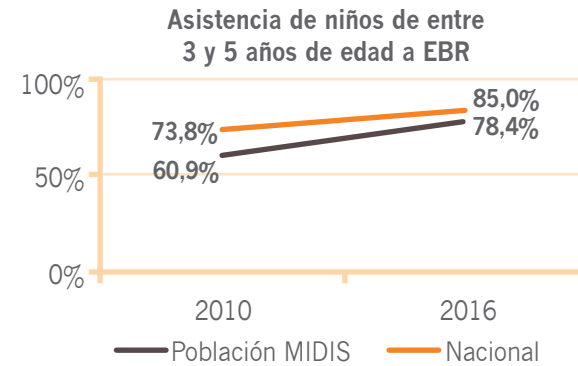
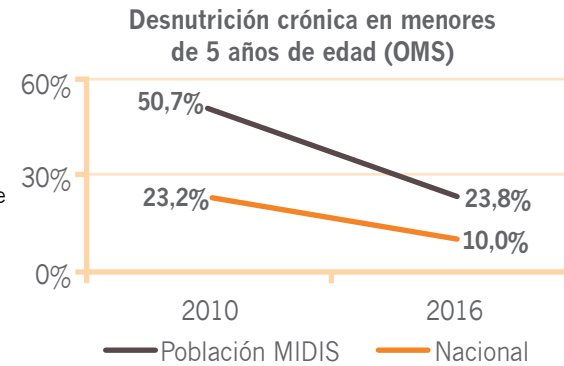
**FONCODES**  
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social

**pensión65**  
PROGRESO PARA TODOS

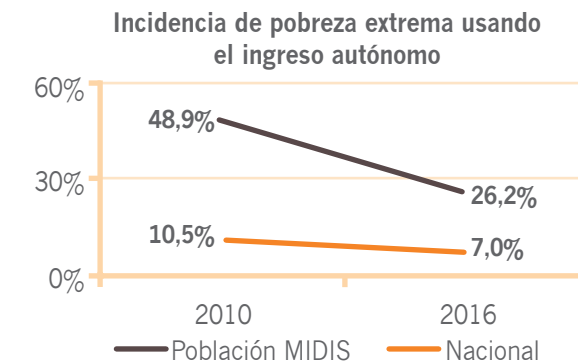
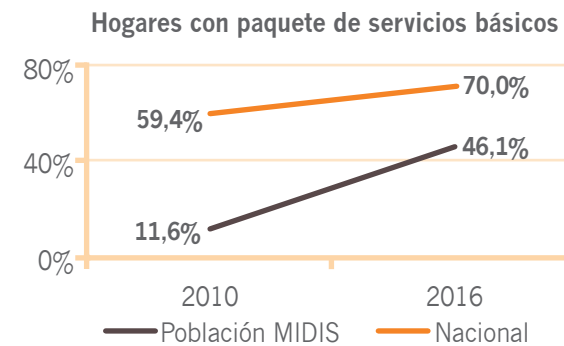
**Pronaa**  
Calidad de vida para más peruanos

**GRÁFICO 2.**  
INDICADORES PRIORITARIOS. LÍNEA DE BASE 2010  
Y METAS PARA EL 2016

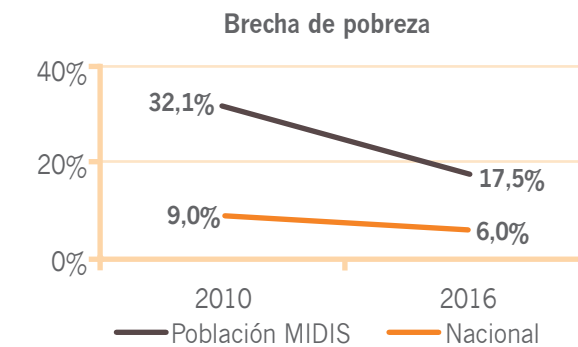
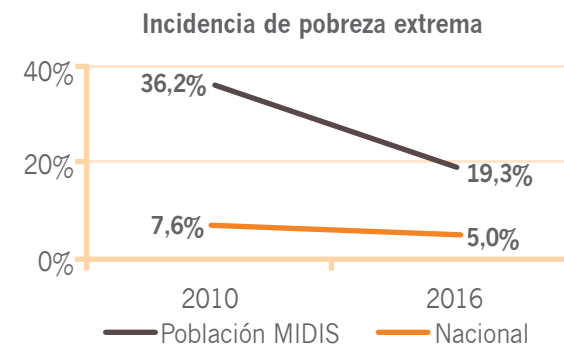
**LARGO PLAZO**  
Oportunidades para  
la generación siguiente



**MEDIANO PLAZO**  
Capacidades para  
generar ingresos



**CORTO PLAZO**  
Alivio temporal



## 1.5 RECTORÍA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Como resulta claro del modelo de política social que el MIDIS ha construido y de sus indicadores, el logro de su mandato no solo depende de lo que el MIDIS puede implementar directamente a través de los programas sociales que le han sido transferidos. La ley de creación del MIDIS define también una función de «rectoría» sobre la política social.<sup>4</sup>

Efectivamente, como ocurre con otros ministerios respecto de los sectores que son de su competencia en el marco del proceso de descentralización, el MIDIS tiene la rectoría sobre las funciones, programas sociales y competencias que ejercen los gobiernos descentralizados —regionales y locales— en materia de inclusión social y lucha contra la pobreza.

Así, el ejercicio de la rectoría sobre el amplio campo que define la competencia sectorial del MIDIS<sup>5</sup> se traduce en la elaboración de los lineamientos de política del sector, sus prioridades y la determinación de procedimientos de operación —criterios de focalización de hogares y territorios, por ejemplo—, que orientan la formulación de proyectos y actividades que los gobiernos descentralizados planifican en ejercicio de su autonomía.

Requiere, también, la puesta en marcha de un sistema de información que permita hacer un seguimiento de los procedimientos y evaluar el impacto de los proyectos, programas y actividades de los gobiernos descentralizados, con el fin de garantizar que los lineamientos se desarrollen y, además, que las competencias y los programas sociales que el MIDIS transfiera a los gobiernos descentralizados —es el caso del Programa de Complementación Alimentaria (PCA),

<sup>4</sup> El artículo 6, «Competencias exclusivas», de la Ley N.º 29792 de creación del MIDIS señala lo siguiente: «El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es el organismo rector de las políticas nacionales de su responsabilidad, ejerciendo competencia exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno, en todo el territorio nacional».

<sup>5</sup> La misma ley, en su artículo 2, señala que «El sector Desarrollo e Inclusión Social comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad».

# FEBRERO DEL 2011

## LANZAMIENTO DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN PUNO



Conocer para Incluir es la estrategia que el MIDIS pone en marcha con el fin de saber cuáles son las características y necesidades de sus usuarios. Esto le permite diseñar e implementar políticas e intervenciones efectivas, basadas en evidencias; es decir, confirmadas por la constatación de sus resultados. Por primera vez se enuncian con claridad los objetivos, las metas y los indicadores de las políticas sociales orientadas a resultados.



por ejemplo— cumplan estrictamente con los objetivos para los que fueron creados, y con los procedimientos establecidos. El establecimiento de incentivos y sanciones forma parte del ejercicio de esta rectoría.

La rectoría de la política social en estos términos define un primer ámbito de ejercicio, que es intergubernamental y que permite mantener líneas de unidad nacional de la política social en el contexto del ejercicio de funciones de gobierno con autonomía en los distritos, provincias y departamentos del país.

Sin embargo, la rectoría del MIDIS también requiere ser intersectorial, en la medida en que las intervenciones y estrategias territoriales de programas nacionales a cargo de otros ministerios —así como los propios lineamientos que ellos definen en ejercicio de su rectoría sectorial— afectan directamente las condiciones de la población en proceso de inclusión, y su capacidad de aprovechar las oportunidades del crecimiento económico.

El gráfico 3 muestra la diversidad de programas y esfuerzos estatales desplegados con el fin de mejorar las oportunidades

**GRÁFICO 3.**  
EL CICLO DE VIDA Y EL PRESUPUESTO 2013

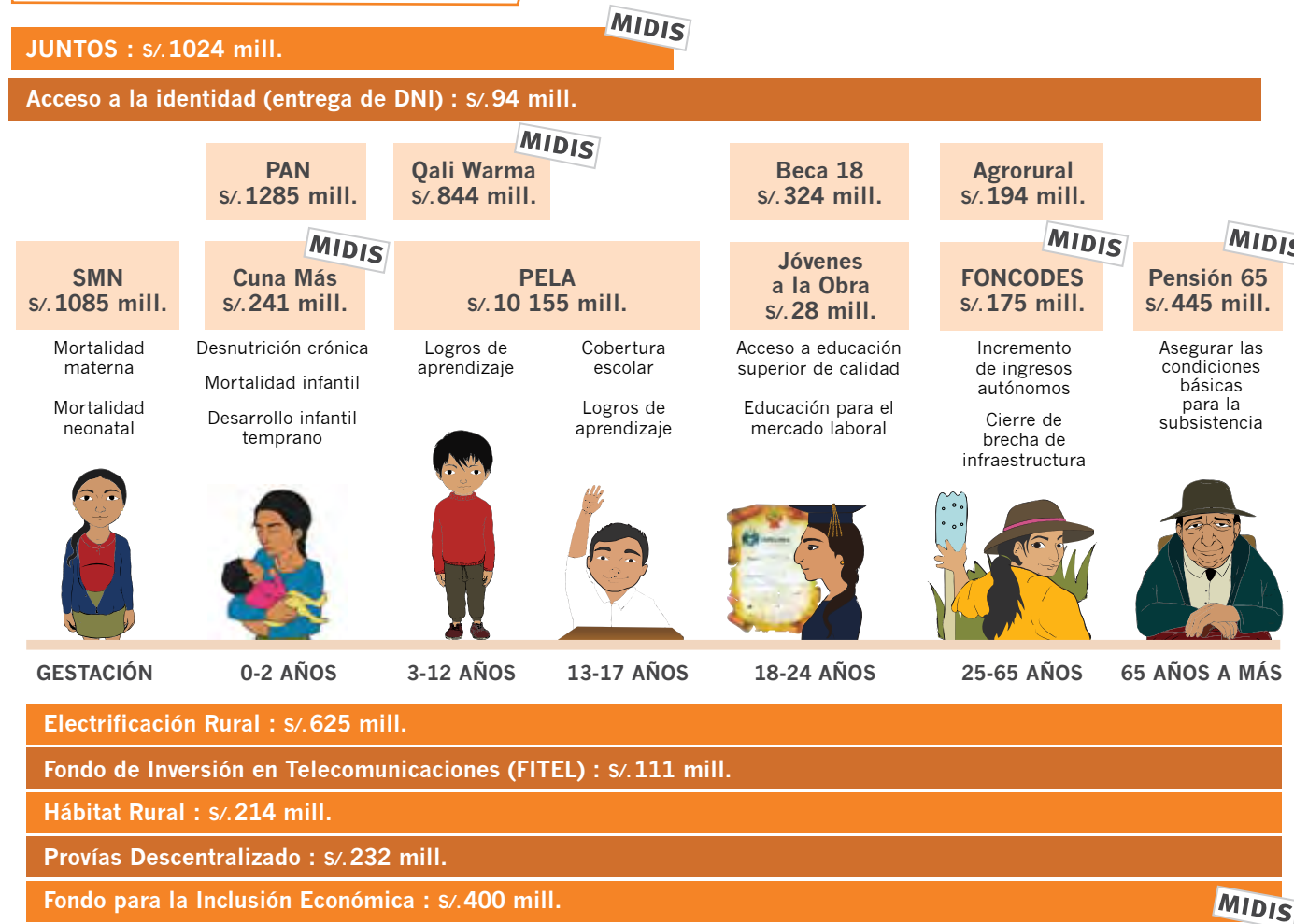


Foto Andrea García, Programa Nuevas Trenzas

y los servicios dirigidos a poblaciones de bajos ingresos, en los diferentes momentos de su ciclo vital.

La cuestión que sustenta la necesidad de la rectoría intersectorial no es, entonces, la coherencia nacional —como en el caso de la rectoría intergubernamental— sino la articulación. El problema que se busca corregir es que las intervenciones de los diferentes sectores se desarrollan con criterios propios de focalización, prioridades y estrategias —o ausencia de estas— para establecer relaciones intergubernamentales y con los otros sectores. Ello resta eficacia en el logro de los objetivos de inclusión y desarrollo.

Efectivamente, la ley contempla esta rectoría intersectorial<sup>6</sup> en la materia (multicausal) de competencia del MIDIS en términos de articulación. Para ello, la ley que crea el MIDIS le encarga constituir, normar y conducir el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), definido como un sistema funcional; es decir, un conjunto de normas, procedimientos e incentivos que asegure el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales.

Como órgano rector de la política social nacional, el MIDIS viene implementando el Piloto de Articulación Territorial en 20 Provincias —que proporcionará los aprendizajes necesarios para la normatividad del SINADIS— y ha definido los ejes prioritarios de la política nacional de desarrollo e inclusión social: la Estrategia Nacional Crecer para Incluir.

<sup>6</sup>Un sector como Economía y Finanzas tiene también este carácter rector a nivel intersectorial, en lo que se refiere a las prioridades del crecimiento económico y de la gestión presupuestal. Por cierto, lo ejerce, para todos los campos de la política nacional, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La importancia para la política nacional del sector a cargo del MIDIS —además de la evidencia de la multicausalidad de la pobreza y la exclusión social— se muestra en el hecho de que el primero de los cinco objetivos nacionales del Plan Macroeconómico Multianual 2013-2015 es «Mayor inclusión social: reducción de la pobreza, disminución de la inequidad, generación de igualdad de oportunidades, mayor presencia y eficacia del Estado en las zonas rurales del país».



## A. Estrategia Nacional Crecer para Incluir

La Estrategia Nacional Crecer para Incluir del MIDIS es el instrumento destinado a la orientación nacional de la política intersectorial e intergubernamental de desarrollo e inclusión social.

Por el momento, el MIDIS ha definido cinco orientaciones y los cuatro ejes prioritarios de la estrategia.

Las orientaciones para elaborar las políticas y las intervenciones son las siguientes:

- a) *Partir del hogar como unidad de diseño, análisis y atención de la política social.* En el marco de este enfoque de política, el Estado genera condiciones para que los hogares puedan enfrentar las necesidades del ciclo vital de sus integrantes a través de una combinación de medidas de alivio y desarrollo.
- b) *Activar iniciativas y procesos de inclusión social bajo un enfoque de Gestión por Resultados.* El enfoque de la Gestión por Resultados es relevante para el MIDIS en la medida en que incide en las iniciativas, procesos y conectores que permiten activar cambios reales, constatables, tanto en las personas como en sus entornos.
- c) *Articular las etapas del ciclo de gestión pública en torno a resultados prioritarios de inclusión social.* El MIDIS define la articulación de la política social como la concurrencia oportuna de esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales asociados al cumplimiento de resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social.
- d) *Integrar herramientas de gestión que faciliten la articulación basada en competencias.* El MIDIS entiende las competencias como el conjunto de capacidades que operan sobre la base de conocimientos, actitudes y prácticas asociados, en el caso de la política social, a la gestión orientada al logro de resultados.
- e) *Promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con iniciativas en el territorio.* El MIDIS comparte con los gobiernos regionales y locales competencias en materia de desarrollo e inclusión social.

Así, el rol de los gobiernos regionales y locales es fundamental —en tanto líderes naturales de la articulación del territorio— en el proceso de promover resultados de inclusión social.

Los cuatro ejes prioritarios de la Estrategia Nacional Crecer para Incluir son los siguientes:

- a. Nutrición infantil
- b. Desarrollo infantil temprano
- c. Competencias para la vida
- d. Inclusión económica

En el marco de la Gestión por Resultados, el MIDIS viene elaborando los modelos causales —las cadenas de resultados intermedios e inmediatos y los productos que el Estado debe entregar para el logro de los resultados en cada eje— basados en evidencias suficientes. También está elaborando el marco de articulaciones intersectoriales e intergubernamentales, y los arreglos institucionales requeridos.

En agosto del 2012, el MIDIS ha aprobado, por Resolución Ministerial N.º 131-2012-MIDIS, el primero de los lineamientos de gestión por eje estratégico. Se trata de los «Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental para reducir la desnutrición crónica infantil», en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social, que define los ámbitos que serán priorizados y las intervenciones efectivas.

Igualmente, con los ministros de Estado que integran la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y con el Consejo Directivo de la Asamblea de Gobiernos Locales ha suscrito el Compromiso Nacional contra la Desnutrición Crónica Infantil, que define las metas sectoriales y las estrategias para ampliar la cobertura de servicios necesaria. Finalmente, viene implementando, junto con los gobiernos regionales de San Martín y el Cusco, un Piloto de Gestión Articulada orientado a disminuir la desnutrición crónica infantil.

## 1.6 POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

En el último año, el Perú y el MIDIS se han posicionado regional e internacionalmente en materia de política social. Este posicionamiento se ha producido en el marco de la consideración del Perú como un país en crecimiento con inclusión social en democracia.

Así, el Perú ha asumido la presidencia pro t mpore del Consejo Suramericano de Desarrollo Social en el marco de la presidencia pro t mpore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Desde este cargo, se está promoviendo activamente el intercambio de experiencias exitosas en la región en materia de desarrollo social, y se ha propuesto una Agenda de Acciones Sociales Prioritarias que se presentar  en la reunión de jefes de Estado por realizarse en Lima en el mes de noviembre.

Además, el Estado peruano ha suscrito un convenio de cooperación en materia social con el Brasil. Por otra parte, el MIDIS ha firmado convenios con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México y el Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala. Todo ello facilita el intercambio de experiencias.

El Perú ha asumido un liderazgo internacional en materia de inclusión financiera y ya es miembro de Better than Cash, una alianza mundial que promueve y apoya la transición de pagos con dinero en efectivo a pagos por vía electrónica, con el objetivo de empoderar a las personas usuarias. Asimismo, a través de Equal Futures se ha asumido el compromiso de incrementar la inclusión financiera de las mujeres.

De la misma manera, se ha trabajado de cerca con reconocidas instituciones como el Foro Económico Mundial, y el Perú ya es miembro de Scaling Up Nutrition (SUN) para combatir el hambre y la malnutrición.

Finalmente, la organización de la Semana de la Inclusión, que se desarrollará del 15 al 19 de octubre del 2012, es un evento de escala internacional centrado en el rol de las mujeres como socias de la inclusión social en el país.

# MARZO DEL 2012

## LANZAMIENTO DE CUNA MÁS EN SOCOS (AYACUCHO)

El Programa Nacional Cuna Más empieza a funcionar en Ayacucho. Por primera vez se pone en marcha un servicio de acompañamiento a familias que lleva hasta los hogares orientaciones sobre prácticas de cuidado y aprendizaje para menores de 36 meses en áreas rurales de extrema pobreza. Con ello, una parte de la población, invisible para el Estado, pero fundamental para el futuro, empieza a incorporarse a una política pública. A los 57 mil niños y niñas que ya atendía la modalidad de cuidado diurno del antiguo Wawa Wasi —ahora integrado también a Cuna Más— se suman los primeros 1200 niños y niñas rurales de 0 a 3 meses que inician su desarrollo infantil temprano.

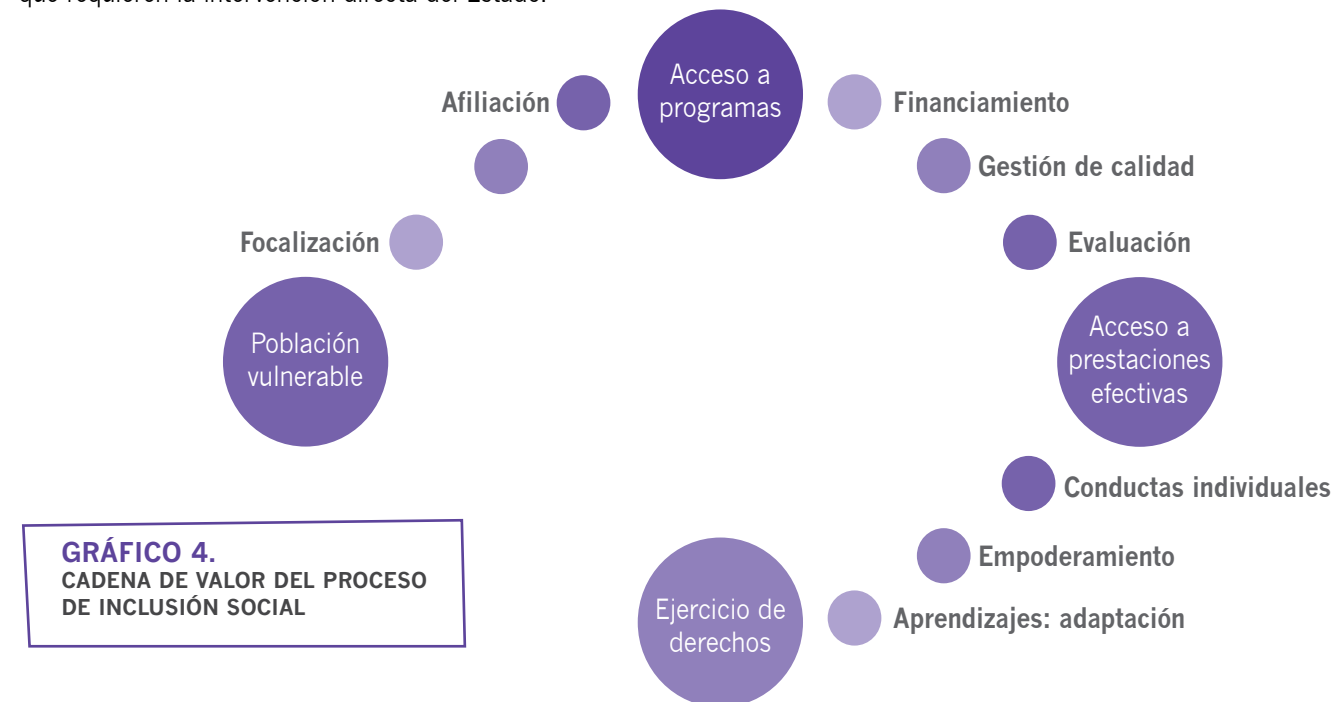


## 2. UN MODELO DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Lograr que la población vulnerable alcance una situación de inclusión social, ejerciendo derechos y aprovechando oportunidades, requiere organizar un conjunto de funciones y actividades encadenadas. Esta cadena de valor debe permitir:

- 1) Que la población que lo requiere —y solo la población que lo requiere— acceda a programas sociales. Ello define un conjunto de actividades para su focalización y afiliación.
- 2) Que esas prestaciones sean de calidad y sean efectivas; es decir, que combinen los diferentes productos que le permitirán a esta población mejorar sosteniblemente sus condiciones. Ello está condicionado a la calidad del diseño de las prestaciones del MIDIS, a su capacidad de articular a otros sectores en la provisión de servicios, y a la supervisión del cumplimiento de estándares de calidad orientados a resultados.
- 3) Finalmente, para que el conjunto de intervenciones logre, efectivamente, convertirse en resultados, se requiere que los usuarios de los sistemas de prestaciones sociales tomen iniciativas y actúen de manera coincidente. Factores de género, de cultura y de confianza pueden potenciar —o atenuar— las intervenciones.

Estos eslabones de la cadena de valor necesitan desarrollar instrumentos que acerquen al MIDIS a los ciudadanos y ciudadanas que requieren la intervención directa del Estado.



### 2.1 CONECTAR A LA POBLACIÓN CON LOS SERVICIOS

El primer paso para garantizar que el aporte de recursos del Estado llegue a todas las personas que lo necesiten —y solo a ellas— es identificarlas en todo el territorio nacional, y determinar qué programa social o qué combinación de intervenciones de política social se requiere para empezar su proceso de inclusión social. Focalizarlas y afiliarlas es, pues, la primera tarea.

#### A. Focalización

Una política de focalización comprende el conjunto de criterios, reglas, procedimientos y arreglos organizacionales que le permiten al Estado asignar los recursos públicos a grupos poblacionales priorizados. Así, la focalización es el conjunto de actividades y medidas claramente definidas que garantizan —o por lo menos incrementan considerablemente— la probabilidad de que determinados grupos poblacionales —pobres, pobres extremos— se beneficien también con el crecimiento económico del país.

El Perú cuenta con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que es la puerta de ingreso de las familias a los programas sociales. Es la instancia que identifica a la población vulnerable que debería ser atendida por los programas sociales. A través del proceso de focalización, se garantiza que los recursos de los programas sociales sean destinados a su población objetivo, evitando errores de subcobertura y filtración.

La información que recoge el SISFOH permite construir el Padrón General de Hogares, una base de datos sobre la clasificación socioeconómica de estos.

A la fecha, la información del Padrón General de Hogares se viene actualizando a través de la ejecución de barridos censales a cargo del INEI, en los cuales se aplica la Ficha Socioeconómica Única. Estos barridos están cubriendo 16 regiones del país, 12 de las cuales —que representan aproximadamente el 40% de hogares peruanos— ya cuentan

con información completa. Para el barrido censal de las regiones restantes, se han incorporado recursos en el presupuesto del próximo año. En julio del 2013, se contará con un Padrón General de Hogares actualizado que contenga a todos los hogares del país.

### Gracias a la actualización del Padrón General de Hogares, identificamos brechas de identidad

**El barrido censal ha permitido identificar, en 12 regiones del país, a alrededor de 1 550 000 personas que no cuentan con el Documento Nacional de Identidad (DNI). De ellas, el 55% son consideradas pobres. Sin DNI, nunca podrían ingresar al Padrón General de Hogares ni afiliarse a un programa social y contar con el apoyo del Estado. Ya están en marcha las coordinaciones con el RENIEC para que reciban su DNI. En su presupuesto para el 2013, el MIDIS ha incluido una partida de 28 millones de nuevos soles para cerrar esta brecha de identidad.**



La focalización es un instrumento importante de la política de inclusión social porque:

- Permite promover el crecimiento balanceado entre regiones.
- A través de la transferencia de subsidios públicos a las poblaciones más vulnerables, ayuda a redistribuir la riqueza, con el fin de mejorar las condiciones de equidad en la sociedad.
- En un contexto de restricciones presupuestales, aporta a la optimización del gasto público.

Desde una perspectiva operativa, la focalización consiste en la aplicación de:

- Criterios de elegibilidad: Atributos o características de la población objetivo que son reconocidos por el Estado para la entrega de una subvención directa o indirecta.
- Reglas: Definición de la población objetivo y de los mecanismos asociados.
- Procedimientos: Procesos orientados a identificar a la población objetivo.

#### *Tipos de focalización*

Existen dos tipos de focalización: a) socioeconómica, que establece los criterios relacionados con atributos que se identifican con la condición de pobreza; y b) categórica, que se refiere a los criterios relacionados con atributos vinculados a los objetivos de cada programa.

Por ejemplo, el programa Pensión 65 utiliza la condición socioeconómica de pobres extremos para identificar a sus usuarios y maneja la siguiente clasificación categórica: mayores de 65 años que no reciben pensión, no están afiliados a EsSalud y no están inscritos en ningún programa social, a excepción del Seguro Integral de Salud (SIS).

#### *¿Cómo?*

Los mecanismos de focalización son las modalidades de priorización utilizadas para la asignación de los recursos públicos entre la población objetivo del programa social. Estos mecanismos corresponden a los siguientes tipos:

- Geográfico: Se aplica cuando la asignación tiene un alcance colectivo y se realiza en un ámbito territorial específico.
- Individual: Se aplica cuando la asignación de recursos se realiza sobre hogares o personas.
- Mixto: Es la aplicación de manera conjunta y secuencial de los mecanismos anteriores.

#### *Identificación de usuarios: función compartida*

El proceso para identificar a la población objetivo es una acción conjunta entre el SISFOH y los programas sociales: el primero establece los criterios socioeconómicos, mientras que los programas sociales definen los criterios categóricos. Así, el SISFOH solo es responsable de identificar a la población sobre la base de su condición socioeconómica, y a partir de esta le otorga una clasificación; sin embargo, los criterios de elegibilidad son definidos por el sector responsable del programa social.

Así, para el caso del programa social Juntos, el SISFOH solamente brinda la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios (nivel de pobreza relativa) y corresponde al programa, de acuerdo con los otros criterios categóricos establecidos, definir si puede afiliarse a esta persona.

#### **B. Afiliación**

La afiliación es el proceso que siguen los programas sociales para incorporar a una persona, hogar o distrito como usuario luego de haber sido focalizado; en el caso de los hogares, ello significa contar con la calificación de pobre o pobre extremo del SISFOH. Todos los programas sociales cuentan con perfiles y protocolos de afiliación, que incluyen la verificación de la condición de pobreza y de requisitos específicos según cada programa.

En el caso de Juntos, los procesos de afiliación pasan por asambleas u otro tipo de eventos colectivos en los que la comunidad local reconoce a las familias que recibirán las transferencias monetarias como hogares en situación de requerirlo. En el caso de Pensión 65, la afiliación funciona por demanda y una activa participación de las municipalidades. Todos los potenciales usuarios deben tener clasificación de pobre extremo según el SISFOH y firmar una declaración jurada.

Para Cuna Más, en el componente de Cuidado Diurno también se afilia por demanda, y los padres deben cumplir con una serie de requisitos para que el niño sea aceptado; además, esta aceptación está sujeta a la disponibilidad de espacio en los centros de cuidado diurno. En Acompañamiento a Familias, se ha iniciado la identificación de los niños en las comunidades de Ayacucho y Cajamarca; los padres que estén de acuerdo

con la prestación del servicio deben presentar los documentos necesarios para afiliar al niño —DNI, por ejemplo—. FONCODES desarrolla proyectos productivos con las municipalidades, según demanda de las comunidades, que constituyen núcleos ejecutores encargados de la gestión de los proyectos. El servicio alimentario que actualmente brinda PRONAA es universal, por lo que la afiliación es automática para todos los niños y niñas de nivel preescolar y primario de las escuelas públicas.

En todos los casos, la afiliación supone, al mismo tiempo, una responsabilidad de los usuarios: la correcta ejecución de los presupuestos de las inversiones de FONCODES por parte de los núcleos ejecutores, el respeto por los reglamentos de Cuna Más o, en el caso de Juntos, el cumplimiento de las condicionalidades de asistencia de los hijos e hijas a la escuela y a los controles de salud. Los programas de transferencia monetaria, Juntos y Pensión 65, establecen sanciones en caso de que se consignen datos falsos, además de la desafiliación automática.

Solo Juntos cuenta con un proceso de desafiliación que contiene reglas específicas para que un hogar sea desafiliado. Por ejemplo, que no cuente con niños o adolescentes menores de 19 años de edad que asisten a escuelas, o el cambio de residencia a un distrito no focalizado. Para Cuna Más y Qali Warma, los usuarios salen del programa cuando cumplen el ciclo o la edad establecida.



# MAYO DEL 2012

## NACE QALI WARMA: CALIDAD EN EL APORTE NUTRICIONAL PARA LOS ESCOLARES PERUANOS

Tras evaluar los programas sociales que le fueron transferidos, el MIDIS decide reformar el modelo de la gestión del aporte alimentario del Estado que, conducido por el PRONAA, había terminado orientado más por los imperativos de la compra de alimentos que por sus objetivos nutricionales originarios. Con el aval del Consejo de Ministros, se da nacimiento a Qali Warma, un nuevo programa que se apoya en la corresponsabilidad de padres y maestros para la compra de alimentos, sobre la base de menús especialmente preparados para la nutrición de escolares de inicial y primaria del país, y que toma en cuenta el patrimonio alimentario —productos, gustos, preferencias— de las regiones. Desde el primer día de clases del 2013, Qali Warma acompañará a las niñas y niños del país.

## 2.2 GARANTIZAR EL ACCESO A PRESTACIONES EFECTIVAS

El MIDIS ha cambiado —y busca que sus programas sociales y todos los actores del Estado peruano que brindan servicios a personas de bajos ingresos cambien también— su concepción sobre los servicios prestados: no son servicios para «pobres» —esa es solo una clasificación socioeconómica— sino servicios para ciudadanos y ciudadanas que el Estado apoya con el fin de lograr un objetivo nacional de inclusión social. Ellos y ellas no deben recibir cualquier cosa; deben recibir lo que requieren para cubrir una o varias carencias. Y deben recibir un servicio de calidad.

### A. Una política de calidad

El MIDIS ha desterrado de su lenguaje, y sobre todo de su forma de relacionarse con la sociedad, el término *beneficiario*. Las personas a las que se dirigen las prestaciones son *usuarios de servicios*. Orientarse por el usuario significa un cambio en la relación entre el Estado y las personas de ingresos bajos. Tradicionalmente, el Estado ha entregado dádivas a «los pobres» por buena voluntad o por la expectativa de recibir su adhesión política. En esa relación, el «pobre» recibe lo que quieren o puedan darle, sin exigir calidad, adecuación a sus requerimientos o previsibilidad sobre lo que obtendrá, de manera que pueda construir sus propias estrategias de organización de recursos. Es un receptor, pues esa relación tampoco define deberes.

El modelo de gestión para obtener prestaciones efectivas —es decir, prestaciones que logren resultados de desarrollo e inclusión social— parte de la necesidad de construir una relación con ciudadanos, con personas que ejercen derechos y que, por lo tanto, deben contar con los medios para exigir que las prestaciones sean de calidad, oportunas y previsibles. El programa Cuna Más, por ejemplo, publica cada semana, en un lugar visible de sus centros de atención, el menú que se entregará a los niños.

**Cada usuario de servicios del MIDIS debe saber lo que va a recibir y con qué estándar de calidad.**

En contrapartida, asume responsabilidades: la veracidad de la información, el cumplimiento de condicionalidades, la corresponsabilidad en el cuidado de los niños y niñas.

Construir esa relación —es decir, llevar a cabo una gestión pública de calidad— significa la preparación y la puesta en marcha de un conjunto de tareas que están a cargo de la Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales. Esta Dirección General debe llevar adelante una permanente evaluación de procesos, que conduzca a la mejora continua de los servicios y prestaciones sociales, con un enfoque centrado en el servicio al ciudadano y el logro de resultados. Un enfoque de calidad implica trabajar para obtener la máxima eficiencia, eficacia y efectividad posibles, a fin de alcanzar las metas de la política de desarrollo e inclusión social.

A su vez, el enfoque de gestión de calidad adoptado por el MIDIS promueve la transparencia y la rendición de cuentas en materia de desempeño de los funcionarios y servidores públicos frente a los ciudadanos, e incluye distintos mecanismos que permitan la participación ciudadana, entre ellos, canales de atención de usuarios y de gestión de reclamos.

En este compromiso con la mejora continua de las prestaciones sociales, el MIDIS ha realizado diferentes acciones. Se cuenta con diagnósticos de calidad de algunos procesos clave en los programas sociales —como el proceso de afiliación de usuarios de Juntos— conducentes al rediseño de estos procesos. El diagnóstico y el rediseño de procesos clave permitirán fijar estándares de calidad que contribuyan a la eficiencia, eficacia y efectividad de las prestaciones y, por ende, redundarán en un mejor servicio a la ciudadanía.

Asimismo, el MIDIS ha brindado asistencia técnica a los programas tanto en materia de elaboración de sus manuales de operaciones como en la fijación de estándares de calidad de procesos. Junto con la elaboración de las políticas y lineamientos de calidad de los programas sociales, la Dirección General de Calidad de Prestaciones Sociales viene trabajando en el diseño de un plan de capacitación en materia de gestión de calidad, dirigido a las personas que atienden directamente a los usuarios.

La política de calidad se orienta por un enfoque de gestión por el usuario. Los vigilantes de la calidad del servicio son los ciudadanos y ciudadanas que lo reciben. Pero eso solo funciona a condición de que su voz, sus reclamos y sus propuestas



# JUNIO DEL 2012 COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA EL DESARROLLO DE LOS HOGARES EN PROCESO DE INCLUSIÓN

Empiezan los trabajos de la Comisión Multisectorial, liderada por el MIDIS e integrada los Ministerios de Economía y Finanzas, Vivienda y Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Agricultura, y Trabajo y Promoción del Empleo. La Comisión Multisectorial está orientada a diseñar un plan que permita cerrar las brechas de infraestructura de servicios en los pueblos y caseríos rurales del país, proveyéndolos, simultáneamente, de agua, desagüe, electricidad, telecomunicaciones y conectividad vial. Se trata de un paquete de servicios que abra oportunidades de innovación y desarrollo para los pueblos rurales más apartados del país. En el 2013, esta iniciativa articulada deberá empezar a ejecutarse a través de un Fondo Nacional para la Inclusión Económica de las Zonas Rurales, que recibiría un aporte inicial de 400 millones de nuevos soles.

lleguen a quienes toman las decisiones. Para ello, la Dirección General de Calidad viene implementando el sistema MIDIS Orienta, que establece una relación directa con los ciudadanos y ciudadanas que usan sus servicios.<sup>7</sup>

### B. Seguimiento y evaluación: conectando las evidencias con la política y los programas sociales

Un eje fundamental de los lineamientos de la nueva política de desarrollo e inclusión social del MIDIS son las decisiones basadas en evidencia. Así, el MIDIS está desarrollando una vía para que las evidencias y el conocimiento provenientes de las revisiones sistemáticas, metaanálisis, evaluaciones y sistemas de seguimiento conformen la base de la toma de decisiones para el diseño de nuevos programas, la asignación presupuestal, la formulación de metas de cobertura y desempeño, el rediseño, la reestructuración o cierre de programas sociales, así como la priorización de ámbitos geográficos, intervenciones efectivas y proyectos de inversión.

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSYE) es el órgano encargado de evaluar y hacer el seguimiento de las políticas de desarrollo e inclusión social para contribuir a la mejora de la eficacia, la calidad y la eficiencia de los programas y las políticas de desarrollo e inclusión social, y poner a disposición de la ciudadanía y de los decisores los resultados de las evaluaciones, las evidencias obtenidas y las recomendaciones para la acción. De esta manera, el MIDIS contribuye a la construcción de buenas prácticas gubernamentales, basadas en la transparencia, la rendición de cuentas y la cultura de evaluación del desempeño en el sector público.

El valor del seguimiento y la evaluación no se basa únicamente en contar con la información que generan, sino más bien en utilizar esta información para contribuir a mejorar el desempeño de las políticas y los programas. Tradicionalmente, los sistemas de seguimiento y evaluación se han concentrado más en producir información y evidencias con calidad y en forma oportuna. El uso de los resultados de las evaluaciones no es un evento automático; por esta razón, el MIDIS está desarrollando un sistema de seguimiento y evaluación de la política social centrado en la gestión de la información y la evidencia para el diseño e implementación de la política social.

<sup>7</sup> Véase el capítulo 4.

<sup>8</sup> Véase el capítulo 4.

<sup>9</sup> Véase el capítulo 4.

Para cumplir con este rol, se ha diseñado el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Social «Evidencia», y se han desarrollado los lineamientos de evaluación, seguimiento y gestión de la información para políticas y programas sociales.

Durante el primer año de gestión del MIDIS, se gestionó el uso de las evidencias y la información para: a) el diseño de propuestas innovadoras en política social con la Comisión QUIPU;<sup>8</sup> b) el rediseño y reorganización de los cinco programas del MIDIS; c) la elaboración de los «Lineamientos para la gestión articulada orientada a reducir la desnutrición crónica infantil»; d) la información georreferenciada, hasta el nivel distrital, de los indicadores socioeconómicos, demográficos y de desnutrición crónica e inseguridad alimentaria, y los indicadores de los programas mediante la plataforma de publicación georreferenciada INFOMIDIS, que se encuentra en la página web del MIDIS.<sup>9</sup>

**GRÁFICO 5.**  
PROCESO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO  
Y EVALUACIÓN PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN  
DE LA POLÍTICA SOCIAL



Tras varios meses de diseño y preparación, el MIDIS da la partida —en Santiago de Chuco, La Libertad— al P20, un programa que, en alianza con los gobiernos locales de 20 provincias y 12 gobiernos regionales, y los programas nacionales de diferentes ministerios, permitirá llevar adelante intervenciones efectivas articuladas para el logro de resultados en los ejes de disminución de la desnutrición crónica infantil y mejora en el desarrollo infantil temprano, en las competencias para la vida de los escolares y en la inclusión económica de centros poblados rurales en extrema pobreza. P20 es un piloto que generará aprendizajes para convertir la experiencia en política pública nacional, rompiendo la inercia de paralelismo y desconexión del Estado. Veinte talleres exitosos han marcado el inicio de este proceso.

**JULIO  
DEL 2012**

## PRIMER TALLER DEL PILOTO DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA SOCIAL (P20)



El documento «Lineamientos para la gestión articulada orientada a reducir la desnutrición crónica infantil», aprobado por Resolución Ministerial 004-2012-MIDIS, publicada el 25 de julio del 2012 en el *Diario Oficial El Peruano*, muestra el potencial de la vinculación entre información, evidencia y elaboración de políticas. Desarrollado por la DGSYE, responde a dos preguntas —¿qué intervenciones articular? y ¿dónde?— para tener resultados en desnutrición crónica infantil.

Este documento ha buscado ser una herramienta útil para los decisores en el nivel local y regional, ya que en la norma se establecen los distritos priorizados para las intervenciones en nutrición infantil siguiendo criterios de mayor desnutrición, vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria, porcentaje de la población en proceso de inclusión y número de niños desnutridos.

Asimismo, se seleccionan 12 intervenciones efectivas basadas en evidencia científica nacional e internacional. De esta manera, se espera ampliar las coberturas de estas intervenciones en zonas críticas, facilitando la programación y asignación presupuestal por resultados, así como la formulación de proyectos de inversión pública de los gobiernos locales y regionales, y de los programas sociales.

Dar seguimiento a las metas de los programas, estrategias y pilotos —generación de aprendizajes— a cargo del MIDIS y constatar sus impactos se ubica en el centro de la preocupación por la gestión de calidad sobre la base de resultados. No cometer errores ni desperdiciar recursos públicos en acciones que no logran resultados es muy importante, y por ello el diseño de políticas requiere basarse en evidencias. Pero tan importante como ello es contar con los instrumentos para detectar los errores y asegurar que estos instrumentos estén conectados al sistema de toma de decisiones, con el fin de hacer las correcciones necesarias.

### 2.3 INCENTIVOS PARA UN CAMBIO DE COMPORTAMIENTO

Inclusive contando con programas sociales del Estado efectivos y de calidad, se corre el riesgo de no alcanzar los resultados esperados porque los usuarios no desarrollan los cambios

de comportamiento que se requiere. La gestión de la política social necesita que sean corresponsables.

Los padres o madres que a pesar de las nuevas inversiones para dotar a sus hogares con agua, así como de las acciones de capacitación con el fin de implementar prácticas de higiene, no se lavan las manos a la hora de entregar los alimentos a sus pequeños hijos no facilitarán los logros de resultados en la disminución de la desnutrición crónica infantil. Muchas razones pueden conducir a ello. La política social debe llevar al máximo de proximidad los instrumentos para fomentar prácticas saludables.

El desarrollo, desde el Ministerio de Salud, de programas como Hogares Saludables, Escuelas Saludables o Comunidades Saludables es un buen ejemplo de nuevas estrategias que acercan los instrumentos de la política social a las condiciones de los usuarios. Nuevas definiciones de programas sociales del MIDIS buscan también esa cotidianeidad; por ejemplo, el servicio de acompañamiento a las familias de Cuna Más, dirigido a hogares rurales, tiene la misma inspiración: llegar hasta el hogar y dialogar con la madre acerca de las mejores prácticas para el desarrollo de sus niñas y niños.

Pero en términos más sustantivos, la corresponsabilidad de los hogares plantea la cuestión de que son necesarias acciones de empoderamiento a través de las cuales las y los usuarios de programas sociales se apropien de nuevos procedimientos, los gestionen y los incorporen en el inventario de las prácticas cotidianas en las que recrean la cultura de sus pueblos. Ello puede requerir, también, elaborar productos específicos con el fin de que sectores de la población que quedaron excluidos por el contexto social o cultural en el que se desarrollaron superen estos condicionamientos excluyentes.

#### A. Política de género como empoderamiento

Las mujeres, por ejemplo, sufren este tipo de condicionamientos excluyentes. Por ello, el MIDIS se ha propuesto lograr que las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema usuarias de programas de asistencia del Estado peruano sean protagonistas de procesos de cambio y de ejercicio de ciudadanía.

El MIDIS asume una política de género no solo como el registro de información de usuarios diferenciado por sexo o el imperativo de incorporar a mujeres en las acciones de desarrollo de capacidades. Una política de género en el MIDIS supone, además, la elaboración de productos específicos para mujeres, que les permitan apropiarse de estrategias de inclusión social y tomar sus decisiones.

Uno de esos productos es el de Inclusión Financiera de Mujeres Usuarias del Programa Juntos, orientado a dotar a las mujeres receptoras de transferencias monetarias de alivio a la pobreza de los conocimientos y las destrezas para la gestión de esos recursos en el sistema financiero.

A través de la educación financiera y de la promoción del acercamiento del sector financiero a la población,



En el marco del relanzamiento de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), el presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez Mayor, y los once ministros de Estado que la conforman firmaron el Compromiso Nacional para la Lucha Articulada Contra la Desnutrición Crónica Infantil en el país. Para lograrlo, se emprenderán acciones efectivas que serán articuladas con el apoyo de la Secretaría Técnica de la CIAS, que reside en el MIDIS. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales también suscribió el compromiso. Las acciones articuladas deben permitir bajar en 13 puntos porcentuales la desnutrición crónica infantil durante el actual periodo de gobierno.

AGOSTO  
DEL 2012

COMPROMISO NACIONAL  
PARA LA LUCHA  
ARTICULADA CONTRA LA  
DESNUTRICIÓN CRÓNICA  
INFANTIL



estamos trabajando para que las mujeres de las zonas rurales tengan la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial productivo y emprendedor a través del uso de diversos productos financieros. La meta que se ha propuesto el MIDIS es ambiciosa: lograr que, en el 2016, del millón de peruanos y peruanas que se espera ingresen como nuevos usuarios del sistema financiero, el 80% sean mujeres. La estrategia se enmarca en una política nacional de inclusión financiera,<sup>10</sup> y comprenderá la formulación de políticas y estrategias que promuevan la acción articulada de los sectores público, privado y no gubernamental.

La inclusión financiera contribuye a la construcción de ciudadanía y al empoderamiento de la mujer. Esto permite cambiar el rol de la mujer no solo dentro de su hogar, sino también en sus comunidades, con los bancos y otras instituciones financieras, y con el Estado. La transferencia monetaria, entonces, será un impulso hacia su desarrollo. Y estará manejada por las propias mujeres.

Pero además, el MIDIS viene diseñando un programa orientado a lograr que las mujeres que reciben transferencias monetarias condicionadas transiten del cumplimiento de condicionalidades de asistencia de sus hijos e hijas a la escuela y a sus controles de salud y nutrición hacia el ejercicio del derecho a la educación, la salud y la nutrición de calidad. De esta manera, ampliarán el ejercicio de su ciudadanía y se mantendrán vigilantes de la calidad de los servicios que utilizan sus hijos para mejorar sus competencias para la vida, de la calidad de los servicios que reciben del MIDIS. Serán corresponsables, junto con el MIDIS y con otros sectores del Estado, de los logros nacionales en inclusión social. No solo serán usuarias. Serán nuestras socias.

La Semana de la Inclusión con la que el MIDIS recuerda su primer año de vida —que se desarrollará del 15 al 19 de octubre del 2012— y rinde cuentas al Estado y a la ciudadanía, se denomina Las Mujeres como SOCIAS del Desarrollo.

**El objetivo de la inclusión financiera es que mujeres rurales puedan gestionar sus posibilidades de inclusión económica. ¡Y lo hacen!**

**Fausta Challco, del Cusco, y Flora Quispe, de Puno, ambas mujeres campesinas de zonas rurales, son ejemplos de éxito. Tanto Fausta como Flora generaron capacidades financieras, aprendieron a usar una cuenta de ahorros y a sacar ventaja de los distintos instrumentos financieros. Hoy, Fausta y Flora son pujantes microempresarias. Han demostrado que, cuando se les brinda la oportunidad, ellas son plenamente capaces de hacer uso de distintas herramientas financieras para vencer a la pobreza y tomar el control de su propio destino.**

<sup>10</sup> La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera está liderada por el Ministerio de Economía y Finanzas.



Foto: Andrea García, Programa Nuevas Trenzas

## SETIEMBRE DEL 2012

### MESA DE DIÁLOGO SOBRE LA RECTORÍA DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA

Tras dos meses de trabajo conjunto entre mujeres dirigentes de organizaciones nacionales de comedores populares y funcionarios del MIDIS, una Resolución Ministerial estableció las bases de la rectoría del MIDIS sobre el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), cuya transferencia a los gobiernos locales se había iniciado en el 2004. La Mesa de Diálogo respondió a la inquietud de miles de mujeres de los comedores populares —una de las redes de protección social más amplias del país— de tener la certeza de que una autoridad nacional supervise la correcta ejecución del programa y de que sus derechos queden garantizados en la misma medida en que ellas cumplen, con su labor diaria, sus responsabilidades.

## B. Diálogo intercultural

Según la aplicación de la nueva metodología del INEI para la medición de la pobreza, en el 2011 la pobreza afectó al 46% de las personas que declararon tener como idioma materno una lengua originaria —quechua, aimara o las lenguas de la Amazonía—. Esta incidencia de pobreza es casi el doble de la incidencia en la población que tiene como lengua materna el castellano: 24%.

Al medir la pobreza según la autopercepción de la pertenencia étnica,<sup>11</sup> esta incidió sobre todo en aquellos jefes o jefas de hogar de pueblos originarios —quechua, aimara o amazónicos—: 31,5%. En el siguiente escalón se ubican los hogares con jefes o jefas de hogar afrodescendientes —negro, mulato o zambo—: 28,1%. En los hogares donde el jefe o jefa se autodefine como blanco o mestizo, la pobreza es significativamente menor: 18%.

**Por discriminación, falta de reconocimiento, inadecuación de los servicios a los rasgos culturales específicos o localización marginal de las zonas en las que viven, las poblaciones étnica o culturalmente diferentes del componente blanco-mestizo del país sufren mayores condiciones de exclusión respecto a las oportunidades del crecimiento económico y de ejercicio de derechos.**

El Perú es signatario de convenios internacionales que buscan el reconocimiento y la incorporación a las políticas públicas en condiciones de igualdad de los pueblos con identidades diferentes de la predominante.<sup>12</sup>

La importancia de una política intercultural en el MIDIS no se asocia solo al dato estadístico —de por sí, de enorme relevancia— de que, en el Perú, la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema es mayor entre los grupos sociales étnicamente diferenciados. Tiene que ver con el hecho de que su modelo de gestión por resultados requiere la participación activa de sus usuarios y usuarias, su compromiso y su corresponsabilidad.



Personas que, por su cultura y sus tradiciones comunes, priorizan rutas diferentes para una mejor calidad de vida que las que ofrece la política social, eventualmente serán «receptoras» o «beneficiarias» de servicios puntuales, pero no los integrarán como parte de sus estrategias. Niñas y niños que no encuentren en los centros de cuidado diurno los relatos o las canciones de sus abuelas no construirán los nexos entre su cotidianidad, cargada de afectividad, y la construcción de nuevos conocimientos.

Planteada en estos términos, la construcción de una política de interculturalidad es particularmente compleja. Los pueblos con identidades étnicas no solo son diferentes de la predominante cultura blanco-mestiza, sino son diferentes entre sí. Las diferencias no son únicamente lingüísticas. El rol de la familia, la tierra, el territorio, o la organización comunitaria, presentan grandes diferencias entre los pueblos originarios, y entre ellos y las personas afrodescendientes.

De hecho, la lengua materna, que permite identificar estadísticamente a los pueblos originarios,<sup>13</sup> no sirve para identificar a las poblaciones afrodescendientes, que hablan castellano.

Siguiendo las recomendaciones de la Dirección General de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, el MIDIS viene elaborando unos lineamientos para la transversalización del enfoque intercultural en los programas sociales, entre los que deben incorporarse recomendaciones referidas a los instrumentos de focalización y afiliación; a las estrategias de relacionamiento con la población, las familias ampliadas y las autoridades étnicas o comunales; al reconocimiento de los saberes ancestrales a la hora de ampliar las capacidades productivas; a la cultura inmaterial al organizar las rutinas de desarrollo infan-

til temprano, así como a las formas tradicionales de protección e incorporación de niños y adultos mayores.

Uno de los lineamientos importantes se refiere a la previsión de posibles efectos de los programas sociales en los patrones culturales.

Si bien la política está en construcción, el nuevo diseño de la estrategia de apoyo alimentario a través de Qali Warma parte de la necesidad de potenciar —y no de destruir— el patrimonio alimentario de los pueblos.

Hasta ahora, la política alimentaria ha sido un instrumento de homogeneización de gustos y productos de regiones como la costa. Pero llevar anchoveta entomatada a los niños y niñas de las comunidades nativas de la Amazonía, o arroz a los pueblos que incluyen más bien la papa o los cereales andinos en su dieta tradicional, equivale a no reconocer el valor del patrimonio alimentario local; asimismo, deprime el consumo de los productos que los agricultores o pescadores saben y desean producir; y, por último, desperdicia los recursos del Estado en productos que no se consumen porque no se asocian a los gustos y preferencias de sus usuarios. Este cambio ya está en marcha a través del nuevo diseño del programa de asistencia alimentaria Qali Warma.

En tanto se afinen los instrumentos de identificación estadística, la tarea de identificar lugares con alta densidad de poblaciones cuya identidad étnica es invisible a los censos empieza a ponerse en marcha también. FONCODES tiene el encargo especial de trabajar con pueblos y organizaciones de personas afrodescendientes en la ampliación de sus capacidades económicas que por focalización distrital —pueden ser una minoría en un distrito grande— no aparecerían como prioridad.

El programa Pensión 65 ha iniciado, en articulación con el Ministerio de Cultura, un piloto para poner en valor el patrimonio cultural que conservan los adultos mayores. Saberes asociados a la producción, la gestión del territorio, las prácticas culinarias, la historia y la narrativa de los pueblos corren el riesgo de ir desapareciendo en la medida en que nuevos espacios públicos —las escuelas o las reuniones de capacitación— no los incorporen. Recuperarlos junto con los usuarios de Pensión 65 y ponerlos al servicio de la creatividad de sus comunidades es, también, contribuir a revalorar el rol del adulto mayor en la sociedad.

El programa Cuna Más requiere, por su parte, conocer las prácticas locales de cuidado de los niños pequeños, que se construyen desde tradiciones culturales particulares, con el fin de interactuar con las madres y elaborar conjuntamente las mejores estrategias para lograr el desarrollo infantil temprano. Un piloto sobre pautas de crianza en cuatro lugares de la sierra y la selva empieza a generar nuevos aprendizajes.

Incorporar en el registro de usuarios de los programas por la autoidentificación étnica de los padres<sup>14</sup> requiere cambiar rutinas y desarrollar instrumentos y capacidades en los que el MIDIS viene trabajando.

Reconocer el valor de los pueblos y de las tradiciones diversas del Perú, no solo como discurso sino como práctica rutinaria, como sustento del diseño de políticas y lineamientos operativos, forma parte del afinamiento de una gestión en la que las responsabilidades compartidas y el empoderamiento de sus usuarios son centrales en el logro de resultados.

<sup>11</sup> La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), que toma anualmente el INEI, incluye una pregunta que no se encuentra en los censos, y que indaga sobre la autopercepción étnica: «De acuerdo a su cultura, lengua y sus tradiciones, ¿usted se considera parte del pueblo \_\_\_\_\_?».

<sup>12</sup> Particularmente, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>13</sup> El MIDIS, para dar seguimiento a su impacto en la población en proceso de inclusión, incorpora la lengua materna como rasgo asociado a la etnicidad. Este es el único rasgo levantado por los censos desde 1961.

<sup>14</sup> A semejanza de la pregunta de la ENAH (véase la nota 11).

## 2.4 ORGANIZACIÓN DEL MIDIS

Para diseñar y gestionar la política del Estado peruano orientada a cerrar las brechas de exclusión y lograr que el país avance hacia una nueva situación de inclusión social, el MIDIS se organiza en dos viceministerios: el Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, y el Viceministerio de Prestaciones Social (gráfico 6).

El Viceministerio de Políticas y Evaluación Social está encargado de formular y evaluar la política nacional y sectorial en materia de desarrollo e inclusión social. Esta función se desarrolla a través de tres direcciones generales:

- La Dirección General de Políticas y Estrategias, encargada de proponer y conducir el diseño de las políticas bajo el enfoque de Gestión por Resultados.
- La Dirección General de Seguimiento y Evaluación es el órgano de línea encargado de evaluar y hacer seguimiento a las políticas y programas.
- La Dirección General de Gestión de Usuarios, encargada de diseñar y gestionar la política de focalización, y el sistema de registro y seguimiento de usuarios.

El Viceministerio de Prestaciones Sociales es el responsable de dirigir la gestión de los programas sociales del MIDIS. Para facilitar el cumplimiento de esta tarea, el Viceministerio cuenta con dos direcciones de línea:

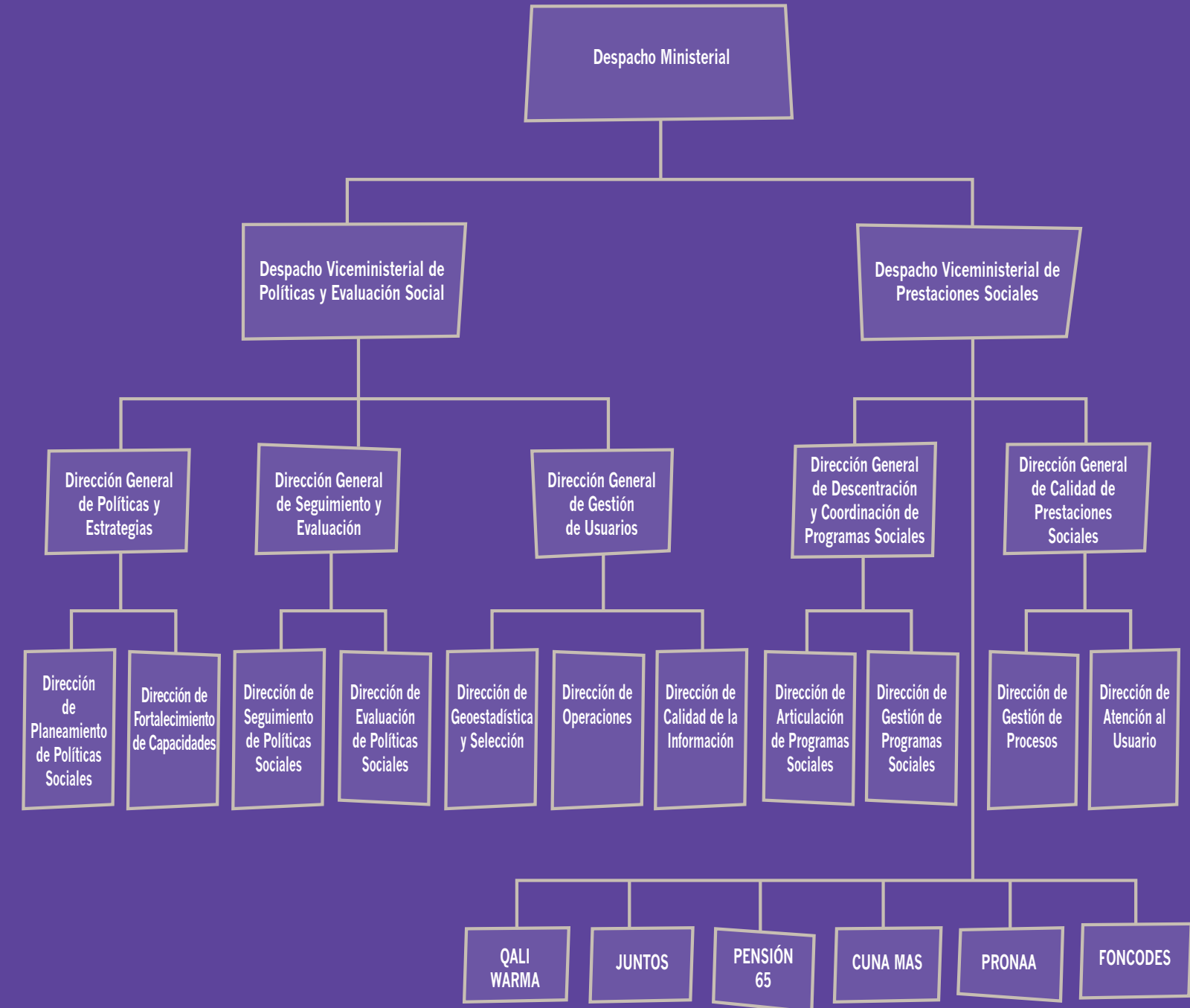
- La Dirección General de Descentralización y Coordinación de Programas Sociales, que se encarga de promover la articulación entre programas sociales y generar mecanismos para mejorar su gestión en términos de eficiencia, efectividad y eficacia.
- La Dirección General de Calidad de las Prestaciones Sociales, que se encarga de proponer y supervisar mecanismos para la mejora continua del conjunto de procesos de los programas sociales y para mejorar la calidad de atención a los usuarios de los programas.

El presupuesto institucional de apertura del MIDIS en el 2012 (la sede central y los cinco programas sociales) ha sido de 2170.6 millones de nuevos soles.

De acuerdo con la propuesta de la Ley de Presupuesto Público del 2013, el MIDIS dispondrá el próximo año de un presupuesto institucional de apertura de 2884 millones de nuevos soles.



GRÁFICO 6. ORGANIGRAMA FUNCIONAL DEL MIDIS



### 3. LA ACCIÓN DEL MIDIS EN EL TERRITORIO: OFICINAS DE ENLACE, PRESTACIONES SOCIALES Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL

El MIDIS cumple dos funciones: debe gestionar y dar servicios a usuarios directos a través de cinco programas sociales —FONCODES, Juntos, Cuna Más, Pensión 65 y Qali Warma, que entrará en operación a partir del primer día de clases del 2013—. Además, cumple una función de rectoría que se desarrolla a través de la elaboración de los lineamientos nacionales de la política social, como una acción directa en la promoción y/o conducción de procesos de articulación de las diversas intervenciones del Estado en materia de desarrollo e inclusión social.

Ambas funciones se despliegan en el conjunto del territorio nacional, que no es un espacio plano y homogéneo sino extremadamente diverso por su geografía, su biodiversidad, sus dinámicas económicas, la composición de los actores privados y públicos, la densidad de la presencia del Estado, las carencias y los problemas que enfrentan sus pobladores, así como el dinamismo de sus culturas.

En esta enorme diversidad, el MIDIS debe cumplir una misión:

**Lograr que todos y todas aprovechen las oportunidades del crecimiento económico y ejerzan sus derechos ciudadanos a contar con servicios de calidad, a través de acciones de alivio a la extrema precariedad y de desarrollo.**

Cumplir una misión reconociendo una extrema diversidad significa gestionar tres formas de intervenir.

La primera, que se desarrolla en el nivel de la planificación nacional, parte de la necesidad de avanzar en cerrar, en todo el país, algunas de las brechas de densidad de la presencia del Estado. La extremadamente desigual disponibilidad de activos públicos para el desarrollo y la calidad de vida de las personas —saneamiento, electricidad, vialidad, telecomunicaciones—, por ejemplo, genera condiciones de exclusión de amplios sectores, especialmente los que pueblan los territorios rurales y valorizan sus recursos, en todo el país.

Cerrar la brecha de infraestructura significa identificar con precisión las carencias, diseñar un plan para su progresiva atención con el conjunto de sectores que deben realizar las intervenciones directas, y comprometer el financiamiento multianual que se requiere y las metas anuales. En general, tanto para la acción directa del MIDIS de brindar prestaciones sociales como para su función de articulación, se requiere realizar una planificación territorial y diseñar el proceso multianual y su financiamiento con el fin de cerrar brechas.

La segunda forma de intervención se refiere al planeamiento territorial de las intervenciones, tanto las propias como las coordinadas con otros sectores. Para que tengan resultados en el cierre de brechas de exclusión, las intervenciones deben ser simultáneas en los territorios. Así, en la disminución de la desnutrición crónica infantil solo se obtendrán resultados si se realizan intervenciones simultáneas en disponibilidad de agua segura, saneamiento, capacitación en buenas prácticas de higiene y elaboración de alimentos, controles y servicios de salud, y mejora de la calidad y la disponibilidad de oferta nutricional.

Algo semejante sucede con algunas infraestructuras: la mayor disponibilidad de agua de riego por la puesta en marcha de pequeñas irrigaciones o reservorios tendrá escasos resultados de inclusión económica si los centros poblados no cuentan con una vía regularmente transitable, que les permita colocar en los mercados los nuevos excedentes que el riego genera, o si los pequeños agricultores continúan al margen de los conocimientos y la asistencia técnica para mejorar la producción.

Si las personas que reciben transferencias monetarias condicionadas (alivio) no participan en procesos de ampliación de sus oportunidades, no se obtendrán resultados sostenibles en la superación de la extrema pobreza. Lo mismo sucederá si cumplen los condicionamientos de enviar a sus hijos a las escuelas, pero estas no dan un servicio de calidad: no habremos logrado el resultado de crear nuevas oportunidades para la siguiente generación. Intervenciones aisladas no logran resultados en los diferentes ejes del

desarrollo y la inclusión social. Ello requiere la planificación de estrategias de prestación de servicios, que en tanto estrategias, son nacionales, pero tendrán que adaptarse a las realidades diversas de los territorios.

Finalmente, está el nivel de la gestión precisa, en cada territorio, que adapta los requerimientos de las grandes infraestructuras nacionales, de las estrategias para el logro de resultados y de las prestaciones a su cargo a las condiciones específicas —geográficas, ecológicas, económicas, sociales y culturales— de los usuarios.

Para cumplir estos dos mandatos —el de brindar prestaciones directas con cinco programas, y organizar la acción articulada del Estado en el logro de resultados de desarrollo e inclusión social—, el MIDIS requiere desplegar su presencia en el territorio a través de equipos zonales y, recientemente, oficinas de enlace.



### 3.1 ACCIÓN ARTICULADA DEL ESTADO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

Lograr una acción articulada es el mandato que recibe el MIDIS; articulada entre los programas que le fueron transferidos y que actuaron sin estrategias de coordinación; entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados, que no tienen espacios para concertar sus aportes complementarios; y entre los diferentes sectores del Estado, que planifican sus intervenciones en política social sin criterios comunes de focalización territorial y complementación.

Lograr esta acción sinérgica es el principal desafío del MIDIS, en la medida en que debe hacerlo enfrentando el peso de la inercia de décadas de desarticulación, refrendadas en sistemas administrativos y rutinas públicas. Al mismo tiempo, es consciente de que la continuidad de esta organización traba la eficacia de los recursos que el Estado destina para lograr resultados de inclusión social y desarrollo, que permitan que desde todos los puntos del territorio, los hogares peruanos apliquen estrategias para superar las condiciones de precariedad, y lleven a todo el país el crecimiento económico y la calidad en el ejercicio de sus derechos.

La desarticulación conduce incluso a que los recursos financieros y humanos que se movilizan desde la sociedad —las empresas con responsabilidad social, las organizaciones sociales y las organizaciones de desarrollo, y el aporte solidario de la comunidad internacional— no logren los impactos significativos que podrían tener. La nación desperdicia muchos esfuerzos en lo que es una prioridad compartida.



El Ministerio define la articulación como la concurrencia de esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales asociados al cumplimiento de resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social. Operativamente, por mandato de su ley de creación, el MIDIS debe construir el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), un «sistema funcional» —el concepto es tomado de la Anatomía—; es decir, un sistema en el que cada uno de los organismos que lo conforman actúe en el mismo sentido en el mismo momento.

El MIDIS ha tomado una opción. Revertir décadas —acaso siglos— de acción desarticulada no se logra por una nueva norma elaborada en un gabinete. El MIDIS ha puesto en marcha una serie de estrategias, programas piloto y acuerdos parciales que le permiten, al mismo tiempo que avanzar en resultados articulados, generar los aprendizajes que muestren las rutas, los procedimientos, los incentivos que funcionan, las trabas institucionales y las modificaciones que se requieren en los sistemas administrativos para que el Estado cambie, remueva viejas rutinas y actúe, frente a la exclusión y la pobreza, como un sistema funcional.

#### A. Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 Provincias (P20)

Para definir y validar la normatividad operativa del SINADIS, el MIDIS ha puesto en marcha el Piloto de Articulación Territorial de la Política Social en 20 provincias (P20). Todas las provincias seleccionadas corresponden a los estratos 1 o 2 de pobreza, y en su interior existen distritos donde la mayoría de la población sufre de extrema pobreza.<sup>15</sup>

P20 reúne dos estrategias de planeamiento que hasta ahora han funcionado separadas: una orientación por demanda que convoca la concertación de autoridades, funcionarios y representantes sociales; y una orientación por resultados, que identifica cambios específicos, tangibles, que serán logrados en plazos determinados, en la inclusión social de poblaciones principalmente rurales, definidas con precisión e identificables. Los resultados identificados y priorizados por los actores locales llegan hasta una precisión de centros poblados, de

<sup>15</sup> Se crea por Resolución Ministerial N.º 073-2012-MIDIS del 17 de mayo del 2012.

manera de asegurar la efectiva acción sinérgica en el ámbito rural, y que esta no se queda localizada en las capitales. Todos desarrollan los ejes priorizados en la Estrategia Nacional Crecer para Incluir.

Se espera que el Piloto, cuya etapa de aprendizajes concluye en diciembre del 2012, produzca los siguientes resultados:

- Un conjunto de poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, en territorios rurales de la sierra y la Amazonía, habrá iniciado una ruta clara de superación de algunas trabas a su inclusión gracias a la acción articulada de gobiernos descentralizados y programas nacionales, y en algunos casos, de ONG y de empresas. Ello se habrá logrado prácticamente sin incrementar los presupuestos, solo llevando al máximo su rentabilidad social gracias a la cooperación intersectorial e intergubernamental.
- El país contará con paquetes de intervenciones articuladas imprescindibles (modelos lógicos) para el logro de resultados en la lucha contra la pobreza, cuya eficacia se habrá comprobado en diferentes tipos de territorios rurales. Ello será una guía no solo para la planificación del presupuesto público central y descentralizado, sino para el uso de fondos de responsabilidad social empresarial y la acción de la cooperación técnica internacional.
- El MIDIS contará con el conjunto de aprendizajes sobre los instrumentos, los procedimientos, las reglas de juego y los incentivos para reglamentar el SINADIS; su institucionalización significará una reforma profunda en la forma como el Estado interviene en el territorio nacional, especialmente en los espacios rurales de alta pobreza. Este sistema se habrá construido de manera descentralizada, teniendo como socios a un conjunto de gobiernos locales, al 50% de los gobiernos regionales, y a los ministerios con impacto en el desarrollo y la inclusión social; es decir, a los propios actores que formarán el SINADIS.

P20 ya ha realizado los talleres de identificación y priorización de resultados, y construido con los actores locales las matrices de intervenciones efectivas de los gobiernos regionales y locales, así como de los programas nacionales, en las 20 provincias. Se han priorizado:

MAPA 2.  
PROVINCIAS SELECCIONADAS EN EL PILOTO DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL P20



a) Veinticuatro resultados para la disminución de la desnutrición crónica infantil y el desarrollo de la primera infancia. Estos se desarrollarán en más de 180 centros poblados rurales de alta pobreza, que contarán con intervenciones articuladas de saneamiento, salud e incremento de su oferta de nutrientes.

b) Ocho resultados para mejorar las competencias para la vida de estudiantes rurales de primaria o secundaria. Pronto empezaremos a ver en marcha intervenciones dirigidas

a facilitar y comprometer la asistencia de adolescentes rurales de caseríos distantes y de alta pobreza a escuelas secundarias mejoradas.

- c) Diecisiete resultados para mejorar la inclusión económica a través del incremento de los ingresos autónomos de pequeños agricultores que lograrán superar sus limitaciones de mercado, su baja productividad y las restricciones en la formación de capital natural que los alejan del bienestar económico.

### B. Comisión Multisectorial para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión

El objetivo principal de la Comisión, creada mediante Resolución Suprema N.º 133-2012-PCM del 6 de mayo del 2012, es incrementar la calidad de vida en los hogares rurales a partir del acceso a oportunidades socioeconómicas, mediante la mejora de la inversión pública en infraestructura y la dotación de activos.

Evidencia nacional e internacional demuestra que la provisión de un paquete integral de servicios básicos en las zonas rurales tiene mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida de la población que la suma de los impactos de dichas intervenciones de manera separada y descoordinada. Por ejemplo, en el Perú, estudios rigurosos han mostrado que las inversiones en áreas rurales en telecomunicaciones, agua y electricidad tienen un mayor efecto en los ingresos de los hogares que la suma de los efectos individuales de la provisión de estos servicios básicos.

Los efectos de estas intervenciones de cierre de brechas de infraestructura básica pueden potenciar su magnitud y sostenibilidad cuando se complementan con programas de fortalecimiento de capacidades de los hogares para la diversificación de actividades productivas en la sierra rural que permitan una mayor interacción con los mercados.

El MIDIS lidera esta comisión, formada también por representantes de los Ministerios de Energía y Minas (electrificación), Transportes y Comunicaciones (camino y telecomunicaciones), Vivienda y Construcción (agua y desagüe), y Economía y Finanzas. Se ha establecido que la

**MAPA 3.**  
**DISTRITOS FOCALIZADOS Y PRIORIZADOS POR LA COMISIÓN MULTISECTORIAL**



intervención articulada para cerrar la brecha de infraestructura en poblados rurales se guía por una focalización distrital que identifica los distritos que:

- Tienen más del 50% de su población en proceso en inclusión.<sup>16</sup>
- Pertencen al quintil 1 o quintil 2 de pobreza, de acuerdo con el índice de Sen.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Véase el capítulo 1.

<sup>17</sup> Este índice considera la incidencia, la intensidad y la severidad de la pobreza monetaria.

Esto arroja 465 distritos, de los cuales se priorizaron 360 distritos ubicados en la sierra sur —Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno— y Cajamarca, que totalizan unos 2 millones de personas y permiten beneficiar al 79% de la población en proceso de inclusión.

Sobre la base de la información del Censo 2007, se han calculado, en el nivel de centro poblado —para aquellos con

**CUADRO 1. COSTO TOTAL DE COBERTURA DE BRECHAS DISTRITALES**

Cálculo por centro poblado (> 200 habitantes)	Meta de cobertura al 2016 (%)	Cantidad	Costo total (millones de S/.)
Costo de electricidad	100	107 673 hogares	402
Costo de agua y saneamiento	100	99 882 hogares	107
Costo de telefonía	50	140 867 hogares	845
Costo de caminos	40	9450 kilómetros	1009
<b>Costo total</b>			<b>2363</b>

al menos 200 habitantes—, las brechas de electricidad, agua y saneamiento, y telefonía en los hogares. Sobre ello, se ha estimado el costo unitario que significa dotar a los hogares de esos centros poblados del paquete integrado de cuatro servicios. El resultado se muestra en el cuadro 1.

La Comisión ha establecido las metas que espera lograr al 2016: llegar al 100% de la cobertura de agua, saneamiento y electricidad, y al menos al 50% de la cobertura en telefonía. En el caso de los caminos rurales, la Comisión estima la rehabilitación de al menos 8 kilómetros de la vía que conecta cada centro poblado con la capital del distrito. Se calcula que para cumplir con las metas propuestas se



requiere un presupuesto aproximado de 2363 millones de nuevos soles.

El MIDIS ha propuesto que la Ley de Presupuesto Público 2013 cree un Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), que año a año proporcione los recursos para la continuidad sostenida de la estrategia. Para el 2013, el FONIE contaría con alrededor de 400 millones de nuevos soles.

El FONIE sería administrado por el MIDIS, que realizaría las transferencias a los sectores encargados de la ejecución de las obras. La idea es que las transferencias sigan una lógica territorial de cobertura, y no un avance sectorial.

### C. Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil

La CIAS, cuya Secretaría Técnica reside en el MIDIS y que agrupa al presidente del Consejo de Ministros y a los 11 ministros de Estado que gestionan temas sociales, suscribió, en su primera sesión de este año, el Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil. Este compromiso también ha sido suscrito por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

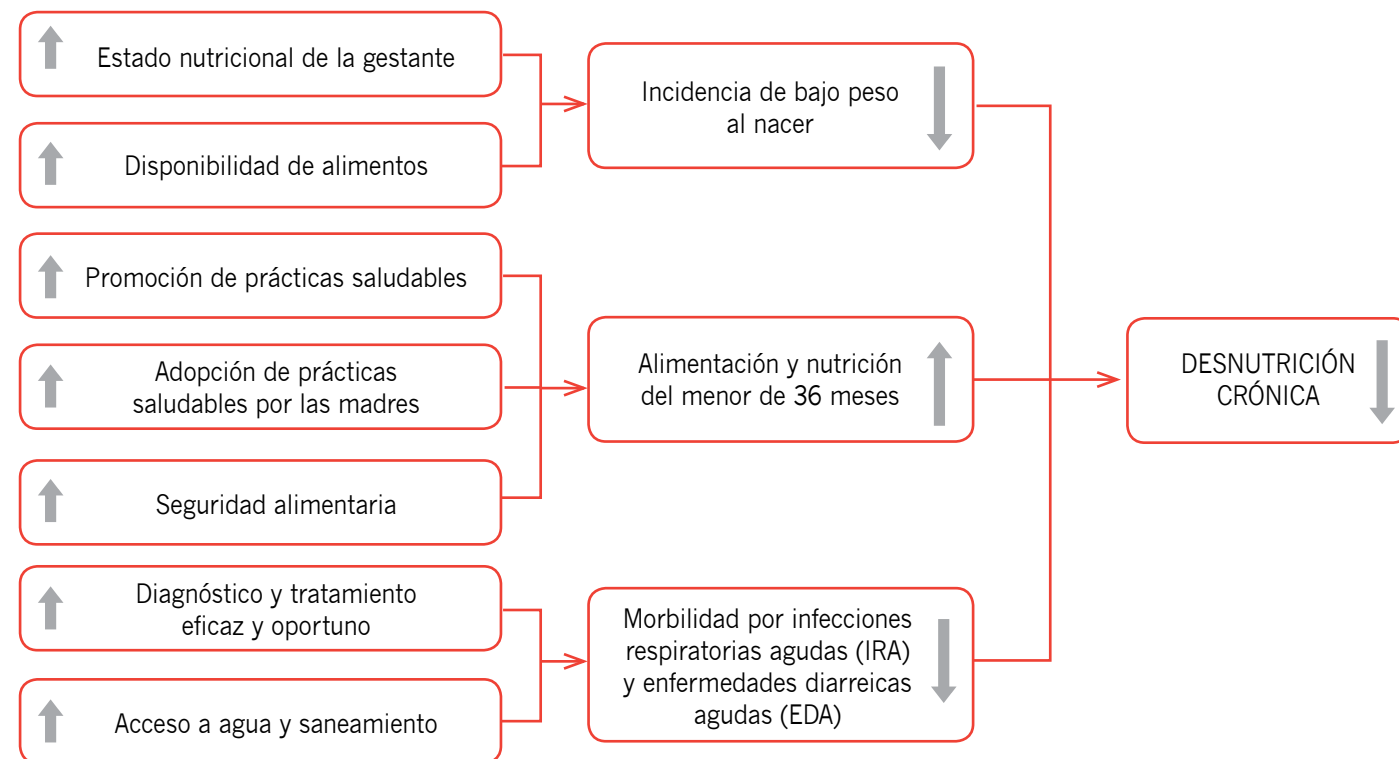
El objetivo es articular las acciones sectoriales y regionales en estrategias territoriales de intervenciones conjuntas que permitan que la desnutrición crónica infantil (DCI) se reduzca, durante el presente periodo de gobierno, en 13 puntos porcentuales; es decir, que en 5 años logre reducirse el doble de lo que se logró reducir en 10 años.

El compromiso no es declarativo. Establece una protección multianual del presupuesto destinado a acciones para la reducción de la DCI; permite fijar metas específicas a través de una estrategia conjunta y articulada en los tres niveles de gobierno; y determina, en función de criterios técnicos, los ámbitos de acción prioritarios para las intervenciones efectivas articuladas.

El marco de las intervenciones efectivas que se pondrán en marcha en cada territorio está contenido en la Directiva 004-2012-MIDIS, aprobada por Resolución Ministerial N.º 131-2012-MIDIS y que forma parte del Compromiso suscrito por la CIAS y la ANGR.

La multicausalidad de la DCI (gráfico 6) requiere que en cada territorio priorizado, cada resultado inmediato (columna de la izquierda) se logre por la intervención efectiva y simultánea de uno o más proveedores de productos o servicios del Estado.

GRÁFICO 7. LA MULTICAUSALIDAD DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL



La Directiva, y explícitamente el Compromiso Nacional para la Articulación de la Lucha contra la Desnutrición Crónica Infantil, establecen la disposición de los sectores y de los gobiernos regionales a que las metas de cada uno tengan un seguimiento, que se produzcan procesos de rendición de cuentas sobre los avances, y que el impacto logre medirse periódicamente. La Dirección General de Evaluación y Seguimiento del MIDIS queda a cargo de esta tarea.

### D. Comisión Multisectorial para el Año Internacional de la Quinua 2013

El 6 de agosto del 2012, mediante Resolución Suprema N.º 306-2012-PCM, se crea la Comisión Multisectorial encargada de proponer la estrategia de difusión de la dieta andina. Sus objetivos son dos: resaltar la diversidad y riqueza gastronómica que el Perú brinda al mundo, y promover

los emprendimientos de los pequeños agricultores de las diversas regiones del Perú, incentivando el dinamismo de la economía local, regional y nacional. Ello en concordancia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional

Esta Comisión, presidida por el Ministerio de Agricultura, está conformada por los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, Salud, Producción, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, y Cultura. Tiene el encargo de proponer la estrategia de promoción y difusión de la dieta andina, elaborada prioritariamente con productos emblemáticos del Perú. La dieta andina será utilizada y promovida por los diversos actores involucrados en la lucha contra la desnutrición crónica infantil, la revalorización de los productos emblemáticos y la promoción de emprendimientos de los productores agropecuarios.

### 3.2 PRESTACIONES SOCIALES

Cinco programas sociales canalizan los recursos del Estado a cargo del MIDIS y atienden a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en los diferentes momentos de su ciclo vital, colaborando con los ejes estratégicos de la política de inclusión social y llevando a la práctica el modelo de política social que combina acciones de alivio y acciones de desarrollo.

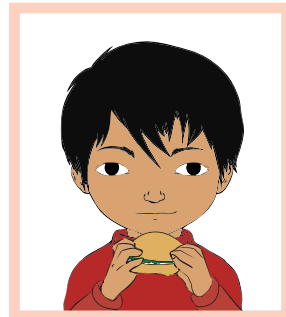
Los cinco programas sociales —que cuentan con equipos propios de dirección y con presupuesto, y que desarrollan culturas organizacionales asociadas a sus especialidades— forman parte, sin embargo, de un solo Comité de Programas formalizado por Resolución Ministerial, presidido por el viceministro de Prestaciones Sociales. Su adscripción al MIDIS no diluye su especificidad, sus especialidades, pero sí los ubica al interior de estrategias comunes, formas de organización, cultura de calidad a través de estándares, y sistemas comunes y compartidos de gestión e información y evaluación.

La Comisión Nacional de Supervisión y Transparencia, integrada por destacadas personalidades y organizaciones de la sociedad civil, realiza la veeduría ciudadana del conjunto de programas sociales.<sup>18</sup>

GRÁFICO 8. PROGRAMAS SOCIALES DEL MIDIS



**CUNA MÁS:**  
Desarrollo Infantil temprano



**QALI WARMA:**  
Alimentación para escolares

**JUNTOS:**  
Alivio y desarrollo del capital humano



**FONCODES:**  
Desarrollo local



**PENSIÓN 65:**  
Calidad de vida en la tercera edad

### A. FONCODES

El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social es el instrumento del MIDIS para la promoción de la autonomía económica sostenible de los hogares en situación de pobreza de las zonas rurales del país. Desarrolla capacidades y genera oportunidades económicas y productivas articuladas territorialmente, en alianza con los actores comprometidos con el desarrollo local.

A través de sus equipos zonales en todos los departamentos del país, FONCODES debe lograr que los hogares que hoy reciben transferencias monetarias condicionadas empiecen a subir desde el nivel básico de sobrevivencia en pobreza en el que se encuentran hacia una situación en la que logren acceder a las actividades promocionales y los servicios que el Estado entrega a la población.

De esta manera, FONCODES es el factor clave en la estrategia de egreso de los hogares que hoy reciben transferencias monetarias condicionadas, y debe coordinar con los otros sectores y niveles de gobierno la acción articulada que atienda la precaria dotación de activos colectivos.

FONCODES desarrolla un conjunto integrado de intervenciones en función de la demanda de sus usuarios, que van desde inversiones facilitadoras que dan soporte a las iniciativas productivas de los hogares, la promoción de negocios inclusivos a través de mecanismos concursables, y un paquete de tecnologías dirigidas a que las familias incrementen su seguridad alimentaria —biohuertos, crianza de animales menores—, mejoren sus condiciones de habitabilidad e incrementen sus capacidades productivas.

Una actividad de FONCODES dirigida centralmente a los espacios donde se concentran los hogares usuarios del



**FONCODES**  
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social



programa Juntos es la inclusión financiera; es decir, el desarrollo de las capacidades de las personas para utilizar los instrumentos del sistema financiero con el fin de gestionar sus recursos y tomar decisiones informadas.

Su presupuesto en el 2012 es de 610,9 millones de nuevos soles, que incluyen el programa Compras MYPErú que se lleva a cabo en alianza con el Ministerio de la Producción.

<sup>18</sup> Véase el capítulo 4.



## B. JUNTOS: Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres

Juntos es un programa de transferencias monetarias condicionadas cuya finalidad consiste en contribuir al alivio de la pobreza y potenciar el capital humano de los hogares más pobres del Perú.

Entrega incentivos monetarios, dando ayuda y orientación para mejorar la capacidad económica de los hogares con gestantes, niños, adolescentes o jóvenes hasta de 19 años en situación de pobreza; asimismo, colabora a disminuir las barreras que impiden la utilización de los servicios de salud-nutrición y educación. Hogares en los que hay personas con discapacidad reciben atención preferente en Juntos.

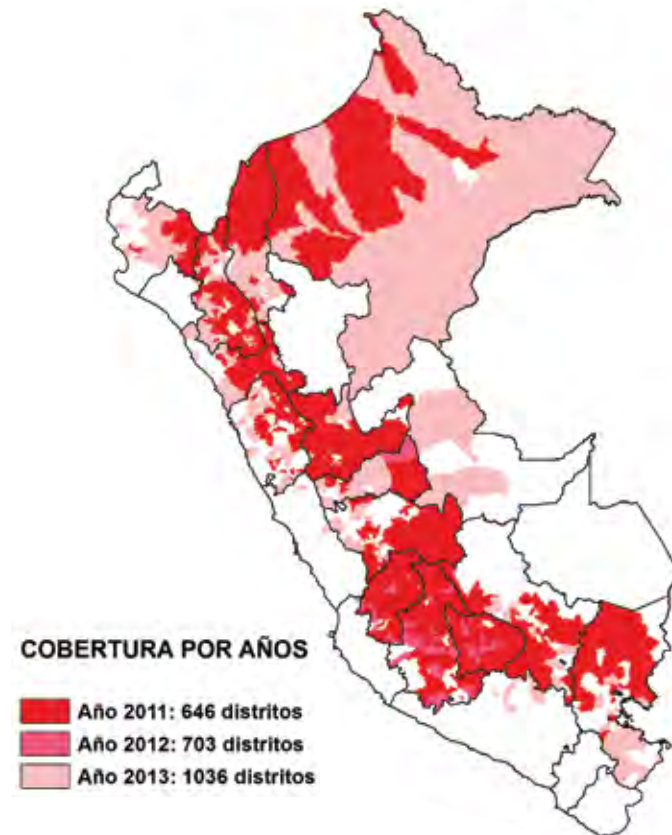
El incentivo económico que reciben los hogares usuarios es de 200 nuevos soles cada dos meses, condicionado al cumplimiento de compromisos adquiridos por las usuarias —prácticamente el 100% son mujeres— con el programa en materia de educación y control de la salud de los niños y niñas.<sup>19</sup>

Su presupuesto en el 2012 es de 825 millones de nuevos soles, lo que le permitirá atender, al cierre del año, a más de 700 mil hogares adscritos en 1036 distritos del país. En el año 2013, se prevé un presupuesto de 1048 millones de nuevos soles; la atención crecerá en 8 mil hogares adicionales, y se espera llegar a 735 457 hogares en los mismos distritos en los que se trabajó hasta el 2012.



En coordinación con FONCODES, se ha iniciado la primera experiencia de «egreso» de usuarias del programa JUNTOS en los distritos de Vinchos y Chuschi, en Ayacucho, dirigido a apoyar a los hogares cuyos hijos se acercan al final de la secundaria y deberán salir del programa, para que mejoren sus condiciones de generación autónoma de ingresos. La experiencia, que se lleva como piloto, permitirá obtener los aprendizajes para su ampliación inmediata en otros 70 distritos donde se originó el programa.

**MAPA 4.**  
PROGRAMA JUNTOS:  
DISTRITOS ATENDIDOS (2011 Y 2012) Y  
PROYECCIÓN (2013 Y 2014)



<sup>19</sup> Cuando en el hogar hay niños menores de 5 años de edad, deben asistir a los controles de crecimiento y desarrollo (CRED) según el protocolo del sector Salud; cuando hay niños o adolescentes entre los 6 y 19 años de edad, deben asistir al colegio.

## C. CUNA MÁS

Cuna Más es un programa social focalizado que brinda atención integral —servicios de salud, nutrición, aprendizaje infantil temprano y habitabilidad— a niñas y niños menores de 36 meses de edad que viven en zonas de pobreza y pobreza extrema. Su objetivo es mejorar el desarrollo infantil a través de sus dos modalidades de intervención: el servicio de cuidado diurno, que se brinda en los Centros Infantiles de Atención Integral Cuna Más; y el servicio de acompañamiento a familias.

En ambos servicios, Cuna Más atiende con prioridad a niños y niñas con discapacidad. Promotores y personas a cargo del cuidado infantil cuentan con indicaciones precisas para su atención inclusiva.

El servicio de cuidado diurno recoge el modelo de atención y de gestión de los wawa wasi y mejora la calidad de los servicios a través de una mejora en la infraestructura y el equipamiento de los centros, la profesionalización de las cuidadoras, el acompañamiento técnico permanente a los servicios, y una propuesta de atención que responde a los niveles de desarrollo de las niñas y niños, así como al contexto cultural.

El servicio de acompañamiento a familias busca mejorar los conocimientos, prácticas y capacidades de las familias para el cuidado y aprendizaje de sus niñas y niños menores de 36 meses. Se realiza mediante visitas a hogares y sesiones grupales de socialización e interaprendizaje con madres gestantes, niñas y niños menores de 36 meses de edad y sus familias en los Centros de Acompañamiento a Familias acondicionados por el Programa.

En el marco de esta modalidad, se hace posible acceder al sector de niñas y niños pequeños rurales y pobres, un sector para el que, hasta antes del programa Cuna Más, el Estado no había desarrollado un producto específico que permitiera su atención.

En su modalidad de cuidado diurno, Cuna Más atiende a 56 544 niñas y niños en 23 departamentos del país. La modalidad de acompañamiento a familias se ha iniciado a modo de piloto este año y a la fecha atiende a 1700 familias en Ayacucho.



**D. Programa Nacional de Asistencia Solidaria  
Pensión 65**

La falta de acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema a una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar ha llevado a que personas cuyas energías para el trabajo empiezan a decaer tengan uno de los peores niveles de calidad de vida en el país. Invisibles para el Estado, los adultos mayores extremadamente pobres se hacían marginales para la sociedad.

**Pensión 65 entrega una subvención económica a adultos mayores a partir de los 65 años de edad que se encuentran en condición de extrema pobreza y no reciben otros beneficios.**



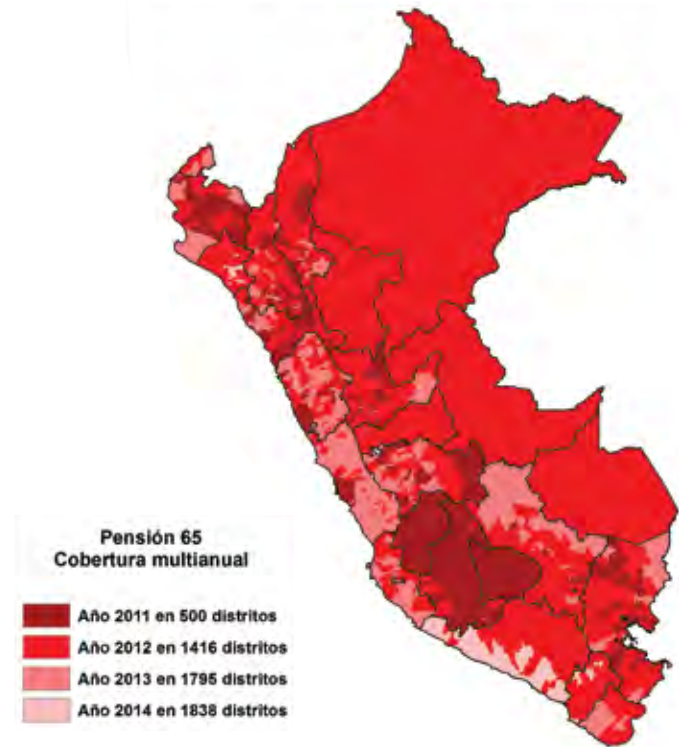
**pensión 65**  
PROGRESO PARA TODOS

La subvención de 125 nuevos soles por mes por persona contribuye a que ellos y ellas tengan la seguridad de que sus necesidades básicas serán atendidas, a que sean revalorados por su familia y su comunidad, y también a dinamizar pequeños mercados y ferias locales.

Pensión 65 coordina con el Ministerio de Salud para que sus afiliados gocen del Seguro Integral de Salud (SIS). Por primera vez, 346 adultos mayores usuarios del programa fueron operados gratuitamente de cataratas. Igualmente, Pensión 65 coordina con el Ministerio de Cultura el diseño de productos específicos para su edad y localización territorial, que potencien su rol de promotores de la cultura y los saberes tradicionales de sus comunidades.

El presupuesto de 291,5 millones de nuevos soles en el 2012 permite atender a 247 000 usuarios. Se espera que con su ampliación a 453,52 millones de nuevos soles en el 2013, Pensión 65 alcance a atender a 290 000 adultos mayores.

**MAPA 5.**  
PERÚ - DISTRITOS COBERTURA MULTIANUAL  
DEL PROGRAMA PENSION 65



### E. Un nuevo modelo de gestión para el apoyo alimentario: Qali Warma

Tras casi 20 años a lo largo de los cuales el PRONAA había ido perdiendo la centralidad de su objetivo de apoyar la nutrición de madres gestantes y niños y niñas de las escuelas iniciales y primarias del país, el MIDIS tomó la decisión, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros,<sup>20</sup> de desactivarlo y generar un nuevo modelo de gestión claramente orientado a su original objetivo nutricional, Qali Warma.

Este programa tiene como objetivo garantizar un servicio alimentario de calidad y diversificado para niñas y niños de instituciones educativas públicas en el nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad, y en el nivel de educación primaria, a partir del primer día de clases del 2013.



#### Ventajas de Qali Warma

- Atención diversificada y promoción del patrimonio alimentario regional.
- Atención todos los días del año escolar.
- Atención universal en instituciones educativas públicas (inicial y primaria).
- Prioridad a las zonas con población más necesitada.
- Calidad en la prestación del servicio.
- Corresponsabilidad de las comunidades.
- Basado en modelo probado y en operación en Cuna Más, así como en experiencias exitosas a nivel internacional.

Qali Warma no será un programa de compras estatales de alimentos. Las compras, preparación y distribución de alimentos estarán a cargo de los Comités de Alimentación Escolar,

que recibirán recursos económicos, asistencia técnica y supervisión del programa.

Qali Warma viene preparando recetas regionales, que reflejen el patrimonio alimentario regional y que garanticen estándares adecuados de nutrición. Todos los niños y niñas de inicial y primaria que asistan a instituciones educativas del Estado recibirán un aporte nutricional. Las raciones de alimentos serán diferenciadas por el nivel de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los distritos en los que están ubicadas las escuelas.

<sup>20</sup> Decreto Supremo N.º 007-2012-MIDIS. Esta norma establece el cierre de PRONAA, y dispone la adopción de las medidas correspondientes para el correcto cierre y la atención de los usuarios.

### F. Estrategias de egreso del MIDIS

Los usuarios y usuarias de los programas sociales del MIDIS egresan por aplicación de la normatividad de cada programa, de acuerdo con los objetivos de estos que definen un perfil del usuario. Así, cuando un niño cumple 36 meses, sale del programa Cuna Más, lo mismo que un hogar sale de Juntos cuando ya los hijos o hijas han terminado la secundaria, o de Qali Warma cuando terminan la primaria. En el caso de FONCODES, no hay usuarios de largo tiempo: las intervenciones son precisas. Pero eso son normas operativas.

Las estrategias de egreso de los programas sociales organizan un conjunto de acciones coordinadas para lograr que, cuando los hogares dejan de ser usuarios por la aplicación de las normas operativas, no regresen a la situación de vulnerabilidad y precariedad que los llevó a esta; por el contrario, se espera que durante el tiempo de su permanencia hayan alcanzado un mayor nivel de autonomía y gestión de recursos, y lo mantengan sosteniblemente.

Para lograr este nuevo nivel en los hogares, se necesitan tanto acciones articuladas entre los programas sociales del MIDIS

como con otros sectores y niveles de gobierno presentes —o ausentes, pero que es necesario que se amplíen— en cada territorio.

El MIDIS viene definiendo tres estrategias de egreso articuladas. Dos de ellas tienen que ver con los objetivos de largo plazo del MIDIS: ampliar las oportunidades de la siguiente generación, de manera que se rompa la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Así, Cuna Más atiende a niños y niñas menores de 36 meses, apoyando su desarrollo integral. Al cumplir los 36 meses, salen del programa. El esfuerzo realizado corre el riesgo de perderse si esos niños y niñas no ingresan a una institución de educación inicial que les permita seguir desarrollándose y dar continuidad a lo que han avanzado.

Esto plantea la necesidad de que el MIDIS articule esfuerzos con el sector Educación y con los gobiernos regionales y locales, para garantizar que la oferta de educación inicial llegue a los poblados rurales, donde niños y niñas están egresando bien preparados para seguir sus estudios.





De igual forma, el programa Juntos asegura, como condicionalidad, la asistencia de los hijos e hijas de sus usuarias al sistema educativo hasta el final de la secundaria. Al momento de terminar su relación con el programa, si la educación que han recibido estos jóvenes rurales no ha mejorado sus competencias para la vida, el hogar corre el riesgo de regresar al mismo nivel de ausencia de oportunidades que tuvieron los padres. Un egreso exitoso implica que el MIDIS coordine y articule con el sector Educación y con los gobiernos subnacionales una oferta educativa de calidad que incorpore a los pueblos donde se ubican los hogares usuarios de Juntos.

Pero además, un segundo nivel de coordinación y articulación involucra a programas que ofrecen servicios de calificación al terminar la secundaria. El MIDIS ha suscrito un convenio de colaboración con Beca 18 para que quienes salen de sus programas, a pesar de su ruralidad y la distancia respecto a los centros de información, logren tener acceso a la educación superior (técnica o universitaria). Otras opciones de desarrollo al término de la secundaria colaboran a esta misma finalidad de egreso exitoso: vincular a los usuarios de Juntos, de acuerdo con sus expectativas, a programas de calificación laboral, desarrollo de emprendimientos, etcétera.

La tercera estrategia de egreso desarrolla los objetivos de mediano plazo planteados por el MIDIS vinculados a la mejora de las capacidades de la población de generar ingresos autónomos. Los hogares usuarios de Juntos, al momento en que sus hijos terminan la secundaria pierden las transferencias monetarias.

Una estrategia de egreso exitoso debe asegurar que, a lo largo de su permanencia en el programa, los hogares reciban una oferta de servicio que les permita mejorar sosteniblemente su capacidad de generar ingresos autónomos.

Esta estrategia de egreso requiere una primera y básica articulación entre el programa Juntos y FONCODES, el programa del MIDIS encargado de desarrollar las estrategias de inclusión económica. Ello requiere una primera adecuación, y es que FONCODES planifica actividades por territorios —comunidades, caseríos— y Juntos, por hogares. FONCODES, además, siempre interviene por demanda a través de Núcleos Ejecutores. Eso quiere decir que la estrategia de egreso a nivel de inclusión económica de los hogares usuarios de Juntos es territorial.

Pero aun el paquete de servicios con que FONCODES complementa las ofertas de los actores locales —inclusión financiera, tecnologías, pequeñas inversiones facilitadoras y negocios inclusivos— no basta para asegurar la inclusión económica de los hogares.

Sin redes de comunicación —vial o telefónica—, electricidad y otros servicios y actividades promocionales de la producción de otros sectores o gobiernos descentralizados, las familias no lograrán egresar exitosamente. MIDIS debe promover la articulación de intervenciones en los territorios precisos donde se ubican los usuarios de Juntos. Un piloto de egreso Juntos-FONCODES viene desarrollándose en los distritos de Vinchos y Chuschi, en Ayacucho.



### 3.3 EL MIDIS EN EL TERRITORIO NACIONAL

El MIDIS gestiona cinco programas sociales con objetivos claros y diferentes entre sí, que atienden a grupos de edad distintos, aportando al modelo de política social que proyecta acciones sobre tres horizontes temporales: corto, mediano y largo plazo.<sup>21</sup>

Sin embargo, lograr que los usuarios de los programas sociales superen sus condiciones de vulnerabilidad y precariedad, y que cuando deban egresar de los programas no retrocedan a la situación anterior, requiere que los cinco programas sociales se manejen de manera articulada, de acuerdo con las particularidades de cada territorio.

Las estrategias de egreso, como hemos visto, requieren además una combinación precisa, específica a cada localidad, de intervenciones de otros actores del territorio: programas de otros ministerios, gobiernos descentralizados, actores empresariales, ONG, iglesias, etcétera.

Ello requiere una coordinación territorial a cargo de la planificación de las complementariedades entre los programas sociales en las localidades, la gestión de la articulación con los otros actores territoriales, así como la supervisión del avance de las metas conjuntas y los resultados de la articulación entre programas y con los otros actores.

Sin un seguimiento cercano, acuerdos de acción conjunta entre instituciones diferentes corren el riesgo de diluirse por las exigencias de actividades y metas de sus niveles jerárquicos superiores.

Para cumplir esta función, el MIDIS ha organizado y viene implementando 24 Equipos de Enlace en diferentes ámbitos territoriales; la mayoría corresponde a ámbitos regionales, pero un Equipo de Enlace atenderá directamente la zona del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). De acuerdo con la constatación de necesidades, otros Equipos de Enlace territorial pueden implementarse.



Equipos de Enlace, además, colaborarán con la eficiencia de los programas sociales. Desde la planificación del uso conjunto de equipos —una sola movilidad para ir a una zona— hasta la identificación de procesos comunes para desarrollar conjuntamente —actividades para el desarrollo de capacidades, por ejemplo—, la coordinación territorial permite mejorar el rendimiento de los recursos disponibles.

**Pero es la articulación, la acción coordinada y simultánea de diversas intervenciones en los territorios precisos, la que garantizará el logro de los resultados de desarrollo e inclusión social. Esa es la tarea central de los Equipos de Enlace del MIDIS.**



<sup>21</sup> Véase el capítulo 1.

## 4. TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA POLÍTICA SOCIAL

La política de desarrollo e inclusión social es un reconocimiento de los derechos de la población más pobre y vulnerable a contar con servicios básicos de calidad y a aprovechar las oportunidades del crecimiento económico. Los logros en su ejercicio manifiestan, de la manera más directa, más visible, los avances en un objetivo nacional que nos involucra a todos los ciudadanos y ciudadanas: lograr que nuestro país sea inclusivo.

Por ello, la gestión de los programas sociales debe estar basada en la disponibilidad de información confiable, de calidad y que cuente con la representatividad necesaria, de forma tal que sea posible asignar los recursos de la manera más eficiente para el logro de resultados. Pero además, la información se constituye en la mejor herramienta para transparentar la gestión y poner en evidencia posibles problemas, desde las faltas de cumplimiento de actividades hasta comportamientos asociados con la corrupción. El MIDIS, desde su creación, ha destinado muchos esfuerzos para generar sistemas de información que no solo garanticen la transparencia en todos sus ámbitos de intervención, sino que le permitan rendir cuentas a la ciudadanía sobre sus resultados.

Se viene trabajando en la creación de una base unificada con datos de usuarios de todos los programas sociales adscritos al MIDIS, el Registro Nacional de Usuarios (RNU), que se encuentra en su etapa final de construcción. La complejidad de la construcción de una base unificada de datos de usuarios se evidencia en el hecho de que el número de usuarios de uno solo de sus programas, el programa alimentario, bordea los 3 millones de personas. Durante el 2013, el RNU incluirá a todos los programas sociales administrados por el Estado peruano, de manera que será posible conocer el conjunto de servicios que recibe cada hogar en situación de pobreza o pobreza extrema, y cuáles no los reciben a pesar de que los requieren.

La actualización del Padrón General de Hogares (PGH) por parte del SISFOH y el desarrollo de un nuevo algoritmo para la clasificación socioeconómica están dirigidos, entre otros objetivos, a transparentar todo el proceso de selección de potenciales usuarios de programas sociales y evitar que los recursos se asignen por preferencias personales o políticas.

**Pero además, la información generada debe estar disponible no solo para quienes la necesitan con el fin de tomar mejores decisiones, sino para toda persona que, en ejercicio de sus derechos ciudadanos, desee informarse.**

Para el MIDIS, el portal Internet <[www.midis.gob.pe](http://www.midis.gob.pe)> es su principal plataforma de provisión de información. Al segundo semestre del año 2012, el MIDIS ha cumplido con las normas de transparencia exigidas por la Secretaría de la Gestión Pública y ha sido una de las 8 entidades del gobierno central, de entre las 20 evaluadas por el Consejo de la Prensa Peruana, que tenía completamente actualizada la información de su portal de transparencia.

El MIDIS, adicionalmente, ha desarrollado una plataforma de publicación de información vía web denominada INFOMIDIS <<http://www.midis.gob.pe/mapas/>>. Dicha plataforma permite la visualización, en términos de presencia y cobertura, de la población atendida en cada uno de los cinco programas sociales adscritos al MIDIS, propiciando y

fomentando el análisis de la información. Esta información se muestra georreferenciada e incluye datos sobre la población en proceso de inclusión, la vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria y el ámbito VRAEM, conjuntamente con otros indicadores elaborados por la DGSYE a nivel regional, provincial y distrital. INFOMIDIS pone a disposición de la población en general, así como de los tomadores de decisiones del Estado, los indicadores en materia del desarrollo e inclusión social.

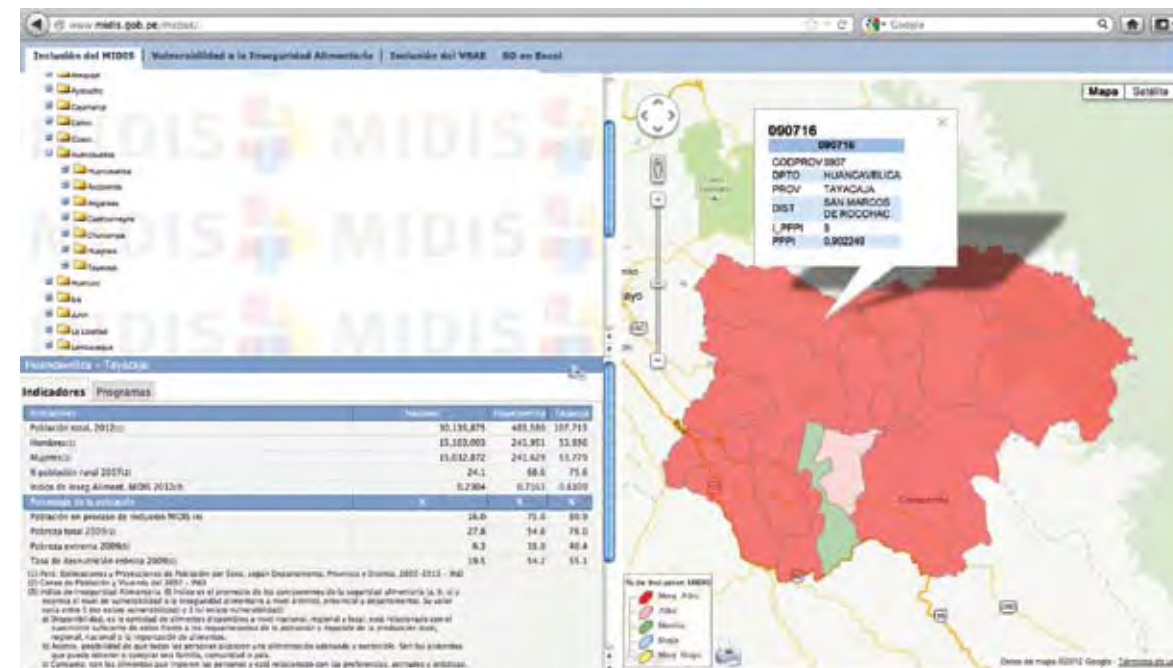
Pero en un país como el Perú, donde, entre otras brechas, existe una «brecha digital» —es decir, una brecha en la posibilidad de acceder a un buen servicio de Internet—, y muchos —eventualmente la mayoría de— usuarios y usuarias del MIDIS se encuentran entre quienes no acceden a este tipo de medios, el Ministerio debe acercar la información principalmente a zonas de alta ruralidad. Ello para que los

derechos se ejerzan en todo el territorio, también el derecho de estar informados y de ejercer una ciudadanía activa, exigiendo calidad en los programas sociales que se reciben. Por eso, desde la Dirección General de Calidad de las Prestaciones Sociales se viene trabajando en el sistema de atención al usuario MIDIS Orienta.

Asimismo, junto con ser parte activa del mejoramiento de la gestión vigilando la calidad de las prestaciones, los usuarios y usuarias pueden ayudar a elaborar políticas eficaces que conduzcan a resultados específicos que les sean provechosos. La Mesa de Trabajo con representantes de las organizaciones nacionales de comedores populares es un buen ejemplo.

La creación de la Comisión Quipu incorpora a otro actor de la sociedad, también importante en la elaboración de políticas: la academia.

**GRÁFICO 9.**  
DETALLE DE INFOMIDIS <[HTTP://WWW.MIDIS.GOB.PE/MAPAS/](http://www.midis.gob.pe/mapas/)>



#### 4.1 UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN SOCIAL DESDE LAS PERSONAS: MIDIS ORIENTA

Una de las principales barreras que obstaculizan el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a las prestaciones de los programas sociales es la desinformación sobre los servicios que dichos programas brindan.

Entre los factores que inciden en esta situación se encuentran la distancia entre los centros de información y los lugares de residencia de los usuarios, la falta de recursos de la población usuaria para desplazarse hasta estos centros de información, las diferencias lingüísticas entre los prestadores de servicios y los usuarios, así como la falta de canales adecuados para presentar consultas o reclamos.

**La apuesta del MIDIS es consolidar una política de inclusión social desde las personas, que garantice canales efectivos y accesibles de comunicación, a fin de generar un mecanismo de retroalimentación que permita, por un lado, brindar información y orientación sobre los servicios del MIDIS y sus programas sociales, y por otro lado, identificar las necesidades de nuestros usuarios para brindar servicios de calidad.**

Por ello, el MIDIS ha diseñado y viene implementando el Sistema de Orientación y Atención al Usuario MIDIS Orienta, el cual es entendido como el conjunto de normas, procesos, procedimientos, recursos y actores que interactúan entre sí de manera articulada, con la finalidad de garantizar un servicio accesible y de calidad en la atención al usuario —sea en la provisión de información, en la orientación, o en la canalización de quejas, reclamos o denuncias—, así como



generar información valiosa para la toma de decisiones que contribuya a la mejora continua de las prestaciones sociales.

El sistema MIDIS Orienta busca, además, desarrollar una participación basada en la vigilancia ciudadana, que promueva el derecho de las personas a recibir prestaciones sociales de calidad, permitiendo con ello renovar la confianza de la población en el Estado, sus instituciones y sus programas.

Asimismo, busca estimular una gestión estatal orientada a brindar una atención oportuna, cercana y sensible, en completa sincronía con los requerimientos y preocupaciones de la ciudadanía, con un enfoque de derechos, de género y de interculturalidad.

Para tal efecto, MIDIS Orienta se viene implementando progresivamente en las oficinas del MIDIS y sus programas sociales a nivel nacional, así como en algunas provincias del país, como aquellas que comprenden el Piloto de Articulación Territorial P20, con la finalidad de acercar los programas sociales y sus servicios a la población.

Para este año, el piloto de implementación del sistema MIDIS Orienta comprenderá 4 regiones —Apurímac, Lima, Piura y San Martín— que representarán un total de 21 espacios de atención al usuario, entre los que se encontrarán las provincias de Grau en Apurímac, Ayabaca y Huancabamba en Piura, y Lamas en San Martín.

La implementación de las oficinas MIDIS Orienta provinciales tendrá como principales aliados a los gobiernos locales. En el corto plazo, se apunta a diversificar los canales y espacios de atención, a fin de que MIDIS Orienta pueda llegar a un número cada vez mayor de ciudadanos.

#### 4.2 ELABORANDO UNA POLÍTICA PÚBLICA CON LAS ORGANIZACIONES DE COMEDORES POPULARES

El Programa de Complementación Alimentaria (PCA), que permite canalizar fondos para el apoyo a poblaciones vulnerables a través de la Red Nacional de Comedores Populares, fue transferido, en el marco del proceso de descentralización, a los gobiernos locales del país.

En el año 2004, el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) aprobó los lineamientos para la gestión descentralizada del PCA, a través de la Directiva N.º 023-2004-MIMDES. Pero recién en diciembre del 2010 se inició la transferencia del PCA a los gobiernos locales de la provincia de Lima. Con la transferencia, el MIMDES, y luego el MIDIS, quedaban solo con la responsabilidad de ejercer la rectoría del PCA, que se ejercía —o debía ejercerse— a través del PRONAA.

La extinción del PRONAA creaba, en relación con la rectoría del PCA y los comedores populares, un vacío.<sup>22</sup> Mujeres dirigentes de organizaciones de clubes de madres y comedores populares plantearon el problema de que sus bases, a nivel nacional, quedarían sin una institución que supervisara y garantizara que los gobiernos locales cumplan estrictamente con las directivas y procedimientos del PCA.

Para recoger la inquietud de los comedores populares, una de las redes sociales de protección más importantes del país, el MIDIS convocó a una mesa de diálogo a la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI), la Coordinadora Nacional de Clubes de Madres y Comedores Populares, y la Coordinadora Nacional de la Coordinadora de Clubes de Madres, entre otras asociaciones.

La Mesa fue instalada el 21 de junio del 2012, refrendada por Resolución Ministerial N.º 096-2012-MIDIS, con el encargo de identificar los aspectos que deben ser mejorados en el marco normativo del PCA, relacionados con su rectoría, su proceso de gestión, la asistencia técnica para mejorar su implementación, y el aporte de las organizaciones de base a la estrategia de desarrollo e inclusión social.

Luego de casi tres meses de trabajo conjunto entre dirigentes de organizaciones sociales y funcionarios del MIDIS, se produjo por consenso un documento que recoge la rectoría del MIDIS sobre el PCA.

El consenso de esta política ha sido llevado a norma legal: el 13 de septiembre del 2012, la ministra de Desarrollo e Inclusión Social suscribió la Resolución Ministerial a través de la cual su cartera asume la rectoría del PCA, que tiene como objetivo otorgar alimentos de manera complementaria a la población en situación de pobreza y cuya atención está a cargo de las organizaciones de comedores populares en el país.

Se trata de una política generada en una mesa de diálogo con las usuarias, y que recoge sus preocupaciones centrales.

<sup>22</sup> Incluso al momento en que se emite el DS 007-2012-MIDIS, que establece la extinción del PRONAA a partir del 31 de diciembre del 2012, estaba aún pendiente la transferencia del PCA a 30 gobiernos locales de Lima y los comedores populares eran todavía atendidos por PRONAA.

### 4.3 LA COMISIÓN QUIPU: UNA NUEVA FORMA DE HACER POLÍTICA PÚBLICA

En junio, la Comisión Quipu reunió a académicos y expertos nacionales e internacionales, quienes, junto con funcionarios del MIDIS y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), desarrollaron propuestas innovadoras en materia de política pública para mejorar la eficiencia de los programas sociales. El carácter multidisciplinario de la Comisión permite que las propuestas consideren no solo dimensiones técnicas, sino también criterios de relevancia y viabilidad logística y política.

Constituir la Comisión Quipu fue posible gracias al apoyo del sector privado, particularmente de Soluciones Empresariales contra la Pobreza (SEP) y del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab/Innovations for Poverty Action (J-PAL/IPA).

Los académicos nacionales fueron Javier Abugattás, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Alberto Chong, de la Universidad de Ottawa; Midori de Habich, hoy Ministra de Salud; Javier Iguiñiz, de la PUCP; Martín Valdivia, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE Perú); y Gustavo Yamada, de la Universidad del Pacífico. Los asesores internacionales fueron Michael Carter, de la UC Davis; Dean Karlan, de Yale University; Claudia Martínez, de la Universidad de Chile; y Craig McIntosh, de la University of California, San Diego.

**En una primera etapa, la Comisión identificó los desafíos claves de la política pública para el Perú y revisó la evidencia existente para identificar, además de evidencia relevante, aquellas áreas que aún requieren mayor conocimiento.**

Luego, y sobre la base del análisis anterior, la Comisión ha desarrollado siete propuestas innovadoras de políticas y



programas sociales, vinculadas con temas de inclusión financiera, empleo juvenil en áreas rurales, uso de tecnologías de la información y la comunicación, gestión territorial y acción comunitaria orientada a programas de nutrición, alimentación escolar y desnutrición crónica infantil.

Actualmente, se está implementando la propuesta Acción Comunitaria con la metodología de Municipios y Comunidades Saludables para la promoción de prácticas saludables en las familias en el programa Cuna Más, y se está avanzando con las gestiones para implementar las otras propuestas.

### 4.4 EL COMITÉ NACIONAL DE SUPERVISIÓN Y TRANSPARENCIA

La participación activa de distintos actores sociales en la veeduría de la gestión de los programas sociales constituye un elemento clave para asegurar un manejo transparente, una rendición de cuentas pertinente y oportuna, y que las normas y los procedimientos tengan vigencia y garanticen el

ejercicio de derechos ciudadanos sin interferencias de intereses personales o políticos.

Esta participación, además, debe garantizarse desde el territorio, a fin de que sean los actores más cercanos a la población quienes se involucren en la vigilancia de los programas y se constituyan también —más allá de los propios mecanismos creados por el MIDIS para recoger la opinión de las y los usuarios— en portavoces de las propuestas que vienen desde los territorios donde ellos se encuentran, así como de sus eventuales denuncias.

De los programas sociales adscritos al MIDIS, solo uno, el programa Juntos, contaba con un Comité de Transparencia y Vigilancia con participación ciudadana. Este Comité había permitido un ejercicio continuo de veeduría de la gestión del programa, movilizando a la sociedad civil en las diferentes localidades donde opera; además, era una fuente continua y confiable de información sobre la implementación de Juntos, que promovía su mejora continua.

En el marco de la reorganización de los programas sociales, que establece una estructura orgánica estándar para todos,

el MIDIS ha decidido recoger esta experiencia valiosa y trasladarla al conjunto del sector. Por el Decreto Supremo N.º 012-2012-MIDIS, promulgado el 19 de septiembre por el Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se ha creado el Comité Nacional de Supervisión y Transparencia adscrito al MIDIS, que tiene el encargo de supervisar los avances en el cumplimiento de los objetivos del conjunto de sus programas sociales.

Dada la presencia territorial de la mayoría de sus miembros, se espera también que ellos sean un canal de transmisión, desde la sociedad, de las expectativas y de los problemas que puedan suscitarse, en todo el territorio nacional, respecto a la prestación de servicios a cargo del MIDIS.

**El Comité de Transparencia y Vigilancia del MIDIS estará conformado por las siguientes personas:**

- Un representante del Presidente de la República, quien lo presidirá.
- Un representante del Consejo Nacional de Iglesias Evangélicas.
- Un representante de la Conferencia Episcopal Peruana.
- Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- Un representante de la Asociación Nacional de Municipalidades del Perú (AMPE).
- Un representante de la Red Nacional de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).
- Un representante de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.
- Un representante de los gremios empresariales.





**Central telefónica**

51 1 209 8000

**Dirección**

Av. Paseo de la República 3101  
San Isidro, Lima, Perú

<http://www.midis.gob.pe>



**PERÚ**

Ministerio de Desarrollo  
e Inclusión Social



**PERÚ** PROGRESO  
PARA TODOS