

2. Políticas sociales

# 2.1 Protección social y lucha contra la pobreza

Norma Correa  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

**Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno**

Cayetano Heredia 861, Jesús María  
perudebate.org

**Organizadores:**

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)  
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)  
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)  
Asociación Civil Transparencia  
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)  
IDEA Internacional

**Primera edición:** Lima, abril de 2021

**Coordinador:** Kevin Tello

**Edición y corrección de estilo:** Luis Ráez

**Diseño e ilustraciones:** Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú  
N.º de depósito legal: 2021-04507

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

## Contenido

**4**

**Presentación**

**5**

**Resumen**

**6**

**Diagnóstico de la situación actual**

Evolución de la incidencia de pobreza en el Perú	7
Persistencia de brechas en la distribución de la pobreza	9
Impactos de la COVID-19 en la pobreza	11
Evolución de la capacidad estatal	12
Programas sociales	14

**19**

**Opciones de política**

**20**

**Propuestas de política: una agenda al 2026**

**24**

**Obstáculos**

**25**

**Hoja de ruta**

**26**

**Anexo**

**27**

**Referencias bibliográficas**

## Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet  
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

# Protección social y lucha contra la pobreza



**Norma Correa<sup>1</sup>**  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

## RESUMEN

Rumbo al 2026, el Perú debe redoblar esfuerzos para retomar la senda de reducción de la pobreza y evitar que los impactos generados por la COVID-19 se conviertan en permanentes y profundicen las desigualdades preexistentes a la pandemia. Para ello, resulta indispensable fortalecer la institucionalidad de la política social, optimizar la calidad de la inversión pública en programas sociales e innovar las estrategias de superación de la pobreza para que respondan a los nuevos retos que enfrentará el país. Para avanzar en esta dirección, el Perú requiere políticas de protección social que amplíen el bienestar y la autonomía de los ciudadanos, y que respondan a las necesidades y a las potencialidades de los territorios.

**PALABRAS CLAVE:** *pobreza, vulnerabilidad, protección social, programas sociales, innovación*

<sup>1</sup> La autora agradece los comentarios dados por el revisor anónimo asignado por el CIES, los cuales han sido muy útiles para mejorar el documento.

# Diagnóstico de la situación actual

Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, a través de su segundo objetivo dedicado a equidad y justicia social, destacan la importancia de contar con políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades sin discriminación y reducir la pobreza (Acuerdo Nacional, 2020). Por otro lado, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) destacan el rol de los sistemas de protección social en la reducción de desigualdades. El primer ODS, dedicado a la eliminación de la pobreza global, incluye como meta implementar sistemas y medidas de protección social adecuados para todos, logrando una amplia cobertura para los pobres y más vulnerables. Asimismo, el décimo objetivo, dedicado a la reducción de las desigualdades, incluye como meta potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su sexo, edad, discapacidad, origen, raza, etnia, religión y situación económica.

Este documento de política centra su aporte en la dimensión no contributiva de la protección social, ámbito donde se ubican los programas sociales. Si bien dichos programas no son suficientes por sí mismos para que las personas superen la pobreza, han contribuido a mejorar el acceso a servicios y oportunidades en sectores excluidos, en especial en ámbitos rurales. La metodología seguida para elaborar este documento ha combinado el análisis de fuentes primarias y secundarias. En cuanto a las fuentes primarias, se realizaron 14 entrevistas a expertos de diversos perfiles (exministras y exviceministras de la cartera de Desarrollo e Inclusión Social, académicos e investigadores, representantes del sector privado y de la cooperación internacional), con el objetivo de identificar consensos sobre las fortalezas y los cambios necesarios en las políticas vinculadas a la protección social y superación de la pobreza. El listado de expertos consultados se detalla en el apartado Anexo. En cuanto a las fuentes secundarias, se revisaron documentos sectoriales, publicaciones académicas y los planes de gobierno de los partidos políticos que han participado en las elecciones generales de 2021.



## ¿Qué es protección social y por qué es importante?

El concepto de protección social incluye intervenciones públicas y privadas (políticas, programas, proyectos) orientadas a mejorar el acceso a derechos y responder a la vulnerabilidad económica y social (Devereux y Sabates-Wheeler, 2004). Es un instrumento útil para incrementar la resiliencia de hogares pobres y vulnerables ante los efectos adversos generados por choques, riesgos y desastres naturales (DAES, 2018b, Cecchini *et al.*, 2015). El actual contexto de pandemia global ha evidenciado la importancia de los instrumentos de protección social adaptativa para mejorar la capacidad de gestión de riesgos de los hogares (Bowen *et al.*, 2020).

El enfoque de pisos mínimos de protección social es útil para avanzar en la generación de consensos sobre orientaciones de política, por ejemplo: (i) ir más allá de intervenciones específicas para diseñar esquemas de protección social integrales; (ii) ampliar la cobertura de servicios públicos para incorporar a sectores excluidos del sistema; (iii) promover un acceso de calidad basado en derechos, evitando la estigmatización, marginación y discriminación de los usuarios (OIT, 2018 y 2012). La agenda de protección social engloba temas centrales para el presente y el futuro del Perú, como la reforma del sistema de pensiones, el financiamiento de la salud y el soporte para los ciudadanos vulnerables. El debate sobre la definición de pisos mínimos de protección social, que precisen el nivel básico de servicios al que deben acceder todos los ciudadanos, debe continuarse durante el

próximo quinquenio tomando en cuenta los avances ya realizados.<sup>2</sup> Como señalan Monge y Flores (2014), esta discusión es relevante para el Perú, pues existen importantes sectores que enfrentan desprotección social (61% de la población de acuerdo a sus estimaciones). Esta problemática se origina en la estructura del mercado de trabajo, donde predominan puestos informales y de baja productividad que generan inestabilidad de ingresos y mayores niveles de vulnerabilidad frente a choques. La informalidad extendida en los segmentos de baja productividad genera consecuencias negativas en la cobertura de los sistemas de protección social, toda vez que dichos trabajadores y sus familias no acceden a sistemas de protección social de naturaleza contributiva y dependen de esquemas no contributivos que tienen cobertura limitada.

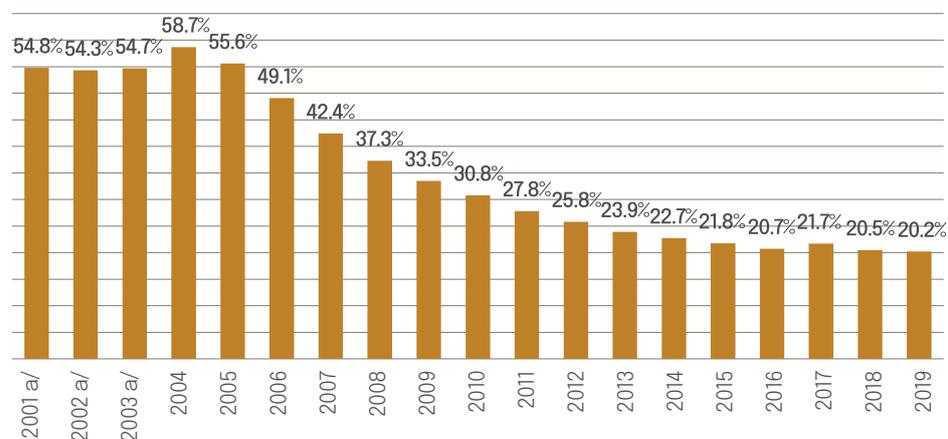
Si bien la protección social resulta indispensable para responder al carácter dinámico de la vulnerabilidad, no es suficiente en sí misma para reducir brechas y desigualdades. Por esta razón, se requiere una articulación efectiva con otras políticas sectoriales, en particular con las de empleo y producción, así como ampliar la cobertura y la calidad de los servicios públicos para generar un efecto verdaderamente transformador en las condiciones de vida y oportunidades de los ciudadanos.

### Evolución de la incidencia de pobreza en el Perú

Entre los años 2000 y el 2016, el Perú tuvo un importante repunte económico, con un crecimiento promedio anual del PBI que fluctuó entre 5.6% (2000-2010) y 4.6% (2011-2016) (INEI, 2017). Durante este periodo de tiempo, el Perú experimentó un notable proceso de disminución de la pobreza, el cual generó reconocimiento de la comunidad internacional. La pobreza se redujo casi a la mitad entre el 2003 al 2013 (Herrera, 2017). La tasa de pobreza monetaria total pasó de 58.7% en el 2004 a 20.2% en el 2019, mientras que la pobreza extrema pasó de 16.4% a 2.9% en el mismo periodo (INEI, 2020). Asimismo, el país logró mejoras significativas en indicadores de desarrollo humano vinculados a la educación y salud.

Estos resultados fueron posibles por los efectos del crecimiento económico en los ingresos, la inversión y el empleo. La contribución de los programas sociales, específicamente de las transferencias monetarias, fue importante para la reducción de la pobreza extrema (INEI, 2017). Sin embargo, ya desde el año 2015, se observaba una clara desaceleración en el ritmo de disminución de pobreza, habiéndose prácticamente estancado desde el 2018. Los Gráficos 1 y 2 presentan la evolución de la incidencia de pobreza total y de pobreza extrema en los últimos 20 años.

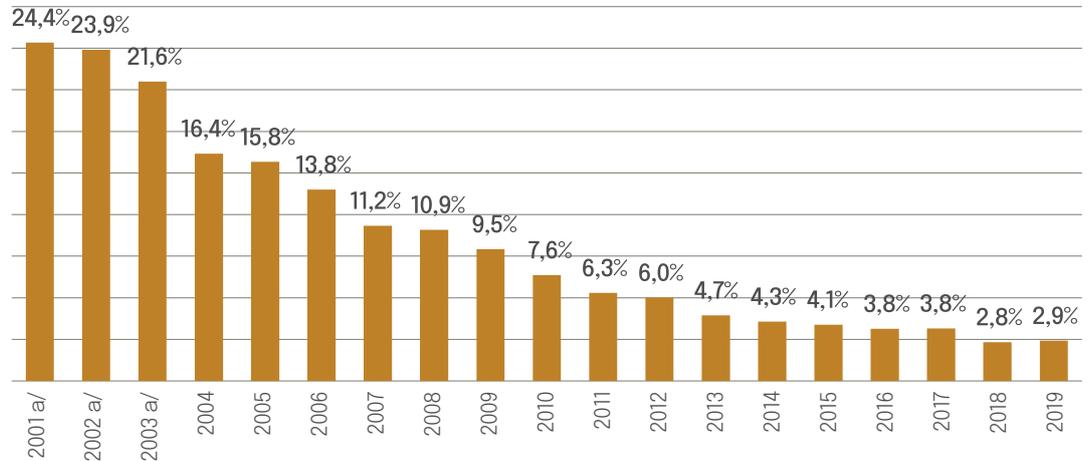
**Gráfico 1. Perú: evolución de la incidencia de la pobreza total 2001-2019 (porcentaje respecto del total de población)**



Nota: a/ Anterior metodología. Información del IV trimestre de cada año. Fuentes: Herrera (2003) e INEI (2013 y 2020). Elaboración propia.

<sup>2</sup> La Comisión de Protección Social, creada por el Ministerio de Economía de Finanzas en el año 2017 (RM 017-2017-EF), realizó una serie de propuestas para construir un sistema integral de protección social, incluyendo el establecimiento de una pensión mínima universal, reforma del sistema de pensiones, financiamiento de la salud y seguro de desempleo. Asimismo, Infante y Chacaltana (2014) presentan diagnósticos útiles para comprender la situación y retos de los pisos de protección social en el Perú.

**Gráfico 2. Perú: evolución de la incidencia de la pobreza extrema 2001-2019 (porcentaje respecto del total de población)**



Nota: a/ Anterior metodología. Información del IV trimestre de cada año.  
Fuentes: Herrera (2003) e INEI (2013 y 2020). Elaboración propia.

Si bien los avances alcanzados por el Perú en materia de superación de la pobreza fueron importantes, claramente no fueron suficientes, sostenibles ni transformadores, como ha sido duramente revelado durante la pandemia. Buena parte de los millones de peruanos que lograron superar la línea de la pobreza monetaria no se convirtieron en clase media, sino que se convirtieron en parte de la población vulnerable urbana y rural, con condiciones de vida precarias, ingresos inestables y con limitado acceso a salud, educación y vivienda.



### ¿Cómo se mide la pobreza en el Perú?

El Instituto Nacional de Estadística (INEI) es la entidad pública responsable de la medición oficial de la pobreza. En sus informes anuales sobre la evolución de la pobreza, presenta resultados basados en el concepto de pobreza monetaria, el cual considera al gasto como indicador de bienestar y cuya medición se realiza con datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares. Se califica como población en condición de pobreza a aquella cuyo gasto per cápita es inferior al valor de la línea de pobreza, la cual se establece sobre la base de una canasta básica de consumo.

Para el año 2019, el valor de la canasta mínima total (alimentos y no alimentos) fue tasado en 352 soles mensuales por persona (1408 soles al mes para una familia de cuatro miembros), considerándose pobres a las personas cuyo gasto per cápita no cubre el costo de dicha canasta. La línea de pobreza extrema se establece sobre la base de una canasta mínima que solo incluye alimentos, la cual fue calculada en 187 soles mensuales por persona (748 soles al mes para una familia de cuatro miembros). Si bien la pobreza monetaria es la medición más empleada en las políticas públicas, tiene una serie de limitaciones, pues la pobreza es un fenómeno multidimensional que incorpora ámbitos económicos, sociales, ambientales y culturales. Los enfoques de pobreza no monetarios (p.ej., necesidades básicas insatisfechas, enfoque de capacidades) han destacado la importancia de medir las dimensiones de bienestar que van más allá del gasto, analizando para ello el real acceso de los ciudadanos a un conjunto de bienes, servicios y derechos considerados básicos por la sociedad (p.ej., vivienda, agua y saneamiento, salud y educación, etc.).

Como ha sido destacado por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), es necesario ir más allá de los indicadores tradicionales de progreso económico para desarrollar mejores métricas de calidad de vida, bienestar y desigualdad. Adicionalmente, en sociedades con alta diversidad cultural como el Perú, es necesario prestar mayor atención a las dimensiones no cuantificables del bienestar, que no por ello resultan menos relevantes para el diseño, implementación y evaluación de políticas. Para avanzar en esta dirección, se requiere diversificar el tipo de evidencia disponible en los debates técnicos sobre pobreza, complementando el énfasis en los datos cuantitativos con una mayor apertura hacia la evidencia cualitativa, de manera que se puedan comprender las dinámicas de empobrecimiento y las estrategias de superación de pobreza a nivel de individuos, hogares y colectividades.

### Persistencia de brechas en la distribución de la pobreza

A pesar del crecimiento económico y el avance de las políticas de inclusión social, las mejoras en los indicadores de desarrollo en el Perú no fueron equitativas y persisten importantes brechas en las condiciones de vida de los ciudadanos, según área de residencia, etnicidad, género, discapacidad, entre otros factores (Alcázar, 2019). A modo de ilustración, a continuación analizaremos dos de dichas brechas:

#### Urbano-rural

De acuerdo a las últimas cifras oficiales, antes de la pandemia, 40.8% de la pobreza a nivel nacional se concentraba en el ámbito rural, cifra que descendía a 14.6% para el ámbito urbano. Cabe precisar que la pobreza rural es más alta en la población andina (45.2%), seguida por la población amazónica (37.3%) y la población costera (21.1%).

Como muestra el Gráfico 3, a pesar de la reducción de pobreza total en los últimos 15 años, persistieron importantes diferencias en los ámbitos urbano y rural. En respuesta a ello, las políticas de desarrollo e inclusión social priorizaron las áreas rurales, donde se focalizaron los principales programas sociales, programas de desarrollo productivo y paquetes de desarrollo de infraestructura básica orientados a la superación de la pobreza.

En el ámbito rural, se concentra la pobreza más dura y difícil de reducir, pues se enfrentan importantes brechas en infraestructura, servicios públicos y desarrollo del mercado. A pesar de los esfuerzos realizados, para el 2019, la brecha de pobreza en el área rural era casi cuatro veces mayor que en el área urbana (INEI, 2020). Asimismo, la pobreza extrema se concentra principalmente en el ámbito rural: de cada 10 pobres extremos a nivel nacional, siete eran rurales y tres eran urbanos al 2019. Por estas razones, la reducción de la pobreza rural debe ser prioritaria para las políticas públicas, siendo necesario escalar esfuerzos y recursos para mejorar la efectividad de las intervenciones existentes y generar nuevas soluciones para territorios rurales que requieren estrategias específicas, como por ejemplo los contextos amazónicos e indígenas.

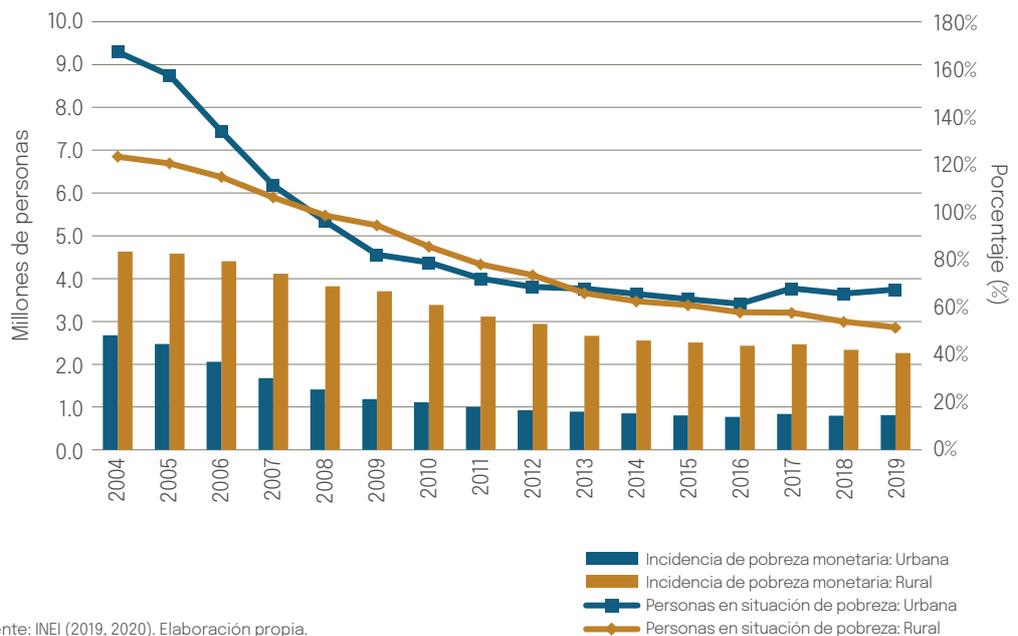
Por otro lado, la pobreza urbana requiere mayor atención de los tomadores de decisiones y hacedores de política. Las cifras agregadas evidencian que la pobreza en el Perú es cada vez más urbana. De las 6.6 millones de personas en situación de pobreza al año 2019 (20.2% de la población), 3.7 millones residían en el ámbito urbano (de las cuales, 1.5 millones correspondían a Lima Metropolitana) y 2.9 millones se ubicaban en el ámbito rural. De 10 pobres monetarios a nivel nacional, seis eran urbanos y cuatro eran rurales al 2019. A pesar de ello, a la fecha, el Estado peruano no cuenta con un planteamiento oficial ni



**Antes de la pandemia, 40.8% de la pobreza a nivel nacional se concentraba en el ámbito rural, cifra que descendía a 14.6% para el ámbito urbano.**

con instrumentos definidos para responder a la pobreza urbana. Generar respuestas de política pública para reducir la pobreza urbana constituye uno de los principales ámbitos de innovación para la política social peruana. Es preciso destacar que, a diferencia de lo que ocurre con la pobreza rural, el Estado peruano no cuenta con experiencia acumulada ni masa crítica de intervenciones en materia de pobreza urbana.

**Gráfico 3. Perú: incidencia de la pobreza monetaria por área de residencia, 2004-2019 (absoluto en millones y porcentaje)**



**Gráfico 4. Lima Metropolitana: incidencia de la pobreza monetaria, 2004-2019 (absoluto en millones y porcentaje)**

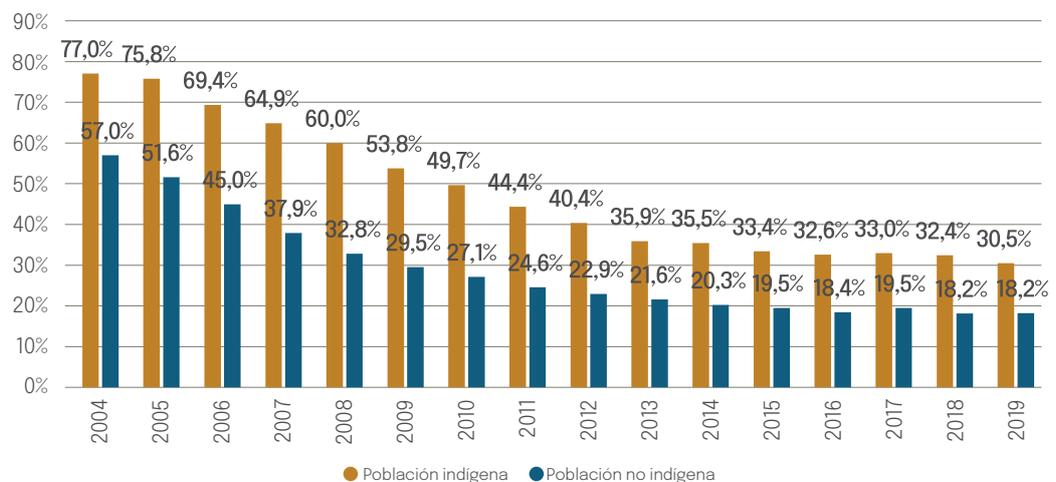


### Etnicidad

Las poblaciones indígena y afrodescendiente constituyen grupos vulnerables que ameritan un abordaje específico desde las políticas sociales. De acuerdo a la Base de Datos de Pueblos Indígenas (Ministerio de Cultura, s.f.), existen 55 pueblos indígenas u originarios en el Perú, 51 de los cuales son amazónicos. Según el último Censo de Población y Vivienda 2017 (INEI, 2018), 5,972,606 peruanos se consideran de origen quechua, aimara o nativo o indígena de la Amazonía, o parte de algún pueblo indígena u originario. Es decir, el 25.7% de los peruanos se autoperciben como indígenas.

Los pueblos indígenas han sido afectados por desigualdades históricas que limitan su acceso a oportunidades y al ejercicio efectivo de sus derechos (DAES, 2018a). La persistencia de la pobreza y de la exclusión indígena están entre los desafíos más complejos que enfrenta la protección social en el Perú (Correa, 2018). Al 2019, la incidencia de la pobreza en la población con lengua materna nativa (quechua, aimara o amazónica) fue de 30.5% (5.5% pobre extrema y 25.0% pobre no extrema), cifra que descendía a 17.6% para el caso de la población que tenía como lengua materna al castellano (2.2% pobre extrema y 15.3% pobre no extrema) (INEI, 2020). Los ciudadanos indígenas enfrentan profundas brechas en el acceso a servicios públicos, como educación y salud, las cuales tiene mayor incidencia en las mujeres y en los niños (Banco Mundial, 2015).

**Gráfico 5. Incidencia de la pobreza monetaria 2004-2019 en la población indígena y población no indígena (porcentaje del total de población de cada grupo)**



Nota: Se considera a la población indígena cuando su lengua materna es quechua, aimara u otras lenguas nativas.  
Fuente: INEI (2019, 2020).

En el caso de la población autoidentificada como afrodescendiente, se reporta 30% de incidencia de pobreza, cifra que desciende a 14.2% en el caso de la población autoidentificada como mestiza (INEI, 2020). Los afroperuanos experimentan condiciones de vulnerabilidad, como por ejemplo la precariedad del empleo y de la vivienda, así como bajos niveles de ingresos —especialmente entre las mujeres—, además de discriminación racial (Correa, 2019; Valdivia *et al.*, 2007).

### Impactos de la COVID-19 en la pobreza<sup>3</sup>

Los impactos económicos y sociales generados por la COVID-19 afectan desproporcionadamente a los ciudadanos vulnerables, agravando desigualdades preexistentes a la pan-

<sup>3</sup> Las cifras oficiales de pobreza 2020, elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística, no habían sido publicadas al cierre de este documento.

demia. De acuerdo a UNICEF (2020), el Perú retrocederá una década en la reducción de la pobreza, volviendo a niveles del 2010. Siguiendo con las proyecciones de UNICEF (*idem*), la pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas caerían en la pobreza, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la pobreza extrema ascendería a 6.3%, duplicando el valor del 2019 (2.8%). Por otro lado, de acuerdo a proyecciones realizadas por la CEPAL (2021, p. 85), la pobreza en el Perú al 2020 ascendería a 26% (sin transferencias públicas y privadas) y a 21.9% (con transferencias); mientras que la pobreza extrema alcanzaría 7.3% (sin transferencias) y 3.5% (con transferencias).<sup>4</sup>

**Gráfico 6. Evolución y estimación de la pobreza monetaria total y extrema, 2007-2021 (porcentaje respecto del total de población)**



Nota: E/ representa estimaciones.  
Fuente: UNICEF (2020).

### Evolución de la capacidad estatal

La capacidad del Estado peruano para proveer servicios de protección social se ha expandido desde la década de 1990, a través del incremento del gasto social dedicado a la lucha contra la pobreza, ampliación de la cobertura de servicios universales y la creación de nuevos programas sociales focalizados (Portocarrero *et al.*, 2010). En el transcurso de este milenio, se ha identificado una progresiva institucionalización y profesionalización de las políticas sociales, aunque dicho proceso no ha estado exento de discontinuidades y retrocesos debido a cambios de prioridades políticas y presupuestales. Entre los principales hitos destaca la creación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (2001), como instancia de diálogo y coordinación entre los tres niveles de gobierno (central, regional, local) y la sociedad civil. A nivel técnico, destaca la creación en 2004 del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), el cual posibilitó el tránsito desde una focalización geográfica hacia una focalización orientada por criterios de elegibilidad, lo cual contribuyó a mejorar la transparencia en la selección de usuarios de los programas sociales y a disminuir la filtración y los riesgos de clientelismo político. Entre los principales procesos de reforma vinculados a la lucha contra la pobreza, destaca la reingeniería, fusión y reorganización de los programas sociales iniciada a mediados del 2000. El número de programas sociales se redujo de 82 a 26, con el objetivo de optimizar el gasto social y reducir la duplicidad de funciones (Decreto Supremo N.º 080-2006-PCM). Asimismo, surgieron los primeros esquemas de articulación intersectorial e intergubernamental orientados por una lógica de gestión por resultados, como por ejemplo la Estrategia Nacional Crecer (2007), creada en el marco de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) (Ley 29792) en el 2011, se define el sector de “desarrollo e inclusión social” —conformado por entidades

<sup>4</sup> La metodología aplicada por la CEPAL para proyectar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la pobreza incluye los ingresos laborales y no laborales de los hogares. En el rubro de ingresos no laborales se consideran transferencias públicas y privadas, como los bonos de emergencia dados por los gobiernos, remesas familiares, jubilaciones, ingresos de capital, alquiler imputado, etc.



**De acuerdo a UNICEF (2020), el Perú retrocederá una década en la reducción de la pobreza, volviendo a niveles del 2010. La pobreza se incrementaría en 30.3%; es decir, 3,300,329 personas caerían en ella, de las cuales 1.2 millones serán niñas, niños y adolescentes.**

en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local—, y se establece un ente rector para las políticas nacionales de desarrollo, inclusión y equidad (Trivelli y Vargas, 2014). De acuerdo a su ley de creación, el MIDIS ejerce funciones en dos niveles:

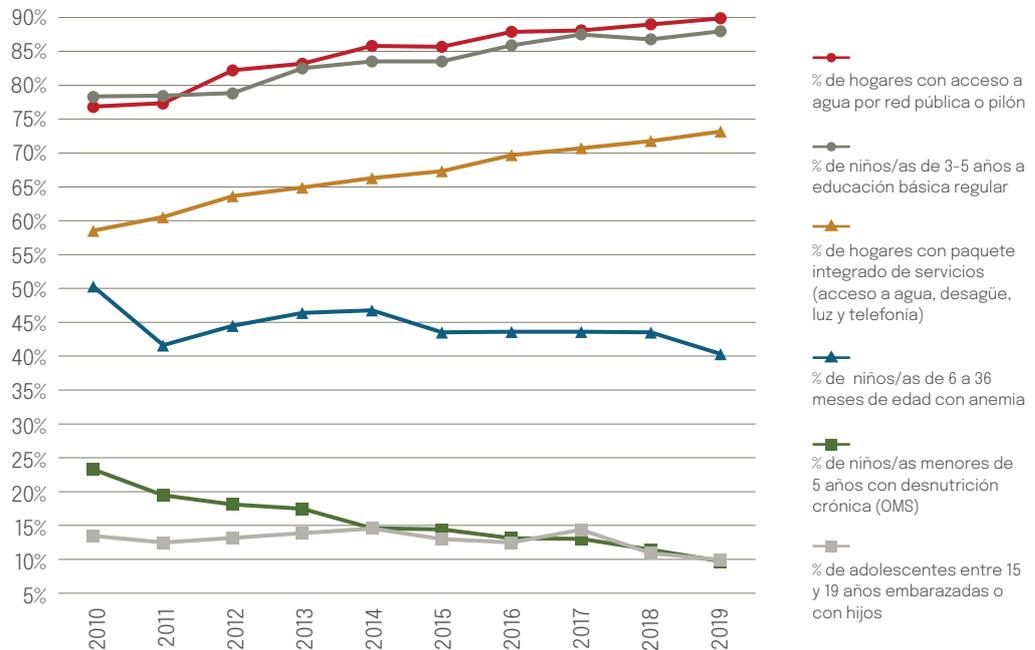
- Implementación directa de programas sociales vinculados a la reducción de la pobreza. A marzo de 2021, el MIDIS había implementado siete programas sociales de alcance nacional: FONCODES (desarrollo productivo e infraestructura social), Juntos (transferencias monetarias condicionadas), Pensión 65 (pensión no contributiva), Qali Warma (alimentación escolar), Cuna Más (desarrollo infantil temprano), Contigo (pensión no contributiva para personas con discapacidad) y Programa PAIS (plataformas de atención a centros poblados ubicados en zonas remotas).
- Rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), sistema funcional que establece las normas y reglas sobre las responsabilidades del sector de desarrollo e inclusión social (ministerios, gobiernos regionales, municipios) para la coordinación y articulación de las políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, las desigualdades y los riesgos sociales.

La principal herramienta de gestión del MIDIS es la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) “Incluir para Crecer” (Decreto Supremo 008-2013-MIDIS), la cual fue establecida como Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en julio de 2019 (Resolución Ministerial 163-2019-MIDIS). La ENDIS busca orientar y articular las acciones de los sectores y niveles de gobierno para reducir las brechas que afectan a la población en pobreza y exclusión, priorizando explícitamente el ámbito rural. Se organiza en cinco ejes estratégicos, definidos por un enfoque de ciclo de vida (Tabla 1). Las acciones del MIDIS se han concentrado en desarrollo infantil (ejes 1 y 2) y protección del adulto mayor (eje 5), siendo menor la dedicación a inclusión económica (eje 4) y desarrollo de la niñez y adolescencia (eje 3). Durante el quinquenio 2016-2021, varias gestiones ministeriales desarrollaron propuestas para actualizar la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en función a los nuevos retos del país y a los aprendizajes acumulados por el sector, pero no lograron aprobarse en un contexto de continuos cambios de gestión. El Gráfico 7 muestra una selección de los indicadores emblemáticos del sector de desarrollo e inclusión social.

**Tabla 1. Ejes de la ENDIS “Incluir para Crecer”**

<b>Eje 1</b>	Nutrición infantil (0 a 3 años)	Reducir la desnutrición crónica infantil a través de intervenciones para la madre gestante y niños.
<b>Eje 2</b>	Desarrollo infantil temprano (0 a 5 años)	Impulsar el desarrollo físico, cognitivo, emocional y social en la primera infancia.
<b>Eje 3</b>	Desarrollo de la niñez y adolescencia (6 a 17 años)	Incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y educacional de los niños y adolescentes.
<b>Eje 4</b>	Inclusión económica (18 a 64 años)	Aumentar las capacidades de los hogares para generar sus propios ingresos.
<b>Eje 5</b>	Protección del adulto mayor (65 años a más)	Mejorar el bienestar del adulto mayor a través de acceso a una pensión y servicios.

**Gráfico 7. Evolución de los indicadores emblemáticos de desarrollo e inclusión social 2010-2019 (porcentaje)**



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Evaluación, MIDIS. REDinforma-Reportes interactivos/temáticos a diciembre 2020.

Próximo a cumplir 10 años de creación, es pertinente que el próximo gobierno realice un balance sobre la contribución del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en la gestión pública, con el objetivo de fortalecer su institucionalidad y adaptar sus objetivos a los nuevos retos que enfrentará el Perú en el contexto pospandemia. Entre las principales fortalezas del sector, destacamos que los programas sociales cumplen sus objetivos y metas operativas, cuentan con estándares de calidad y con evaluaciones que identifican sus logros, debilidades y oportunidades de mejora. Asimismo, el MIDIS ha promovido una cultura de gestión basada en la evidencia, que ha contribuido a visibilizar a los sectores excluidos en la agenda de políticas públicas. Por otro lado, el sector ha producido instrumentos técnicos sólidos y ha impulsado experiencias innovadoras de articulación multi-sectorial; por ejemplo, en desarrollo infantil temprano.

Entre los principales desafíos del sector, destacamos la subcobertura de programas sociales en ámbitos rurales y urbanos, así como la necesidad de mejorar el sistema de focalización de hogares. Por otro lado, los programas sociales tienden a operar de manera desarticulada en los territorios. Ello hace perder el potencial de las intervenciones articuladas y concurrentes, y limita el impacto agregado en hogares y comunidades. Finalmente, la aplicación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social ha sido limitada. Si bien el SINADIS ha servido como plataforma para impulsar instrumentos innovadores de articulación intergubernamental (p.ej., FONIE, FED, EASS),<sup>5</sup> el rol del MIDIS como coordinador y articulador de políticas en los tres niveles de gobierno no ha alcanzado el potencial expresado en su ley de creación. La prioridad política otorgada a SINADIS desde la PCM y el MEF ha sido inconsistente y, en la práctica, las entidades públicas tienen pocos incentivos para articular acciones.

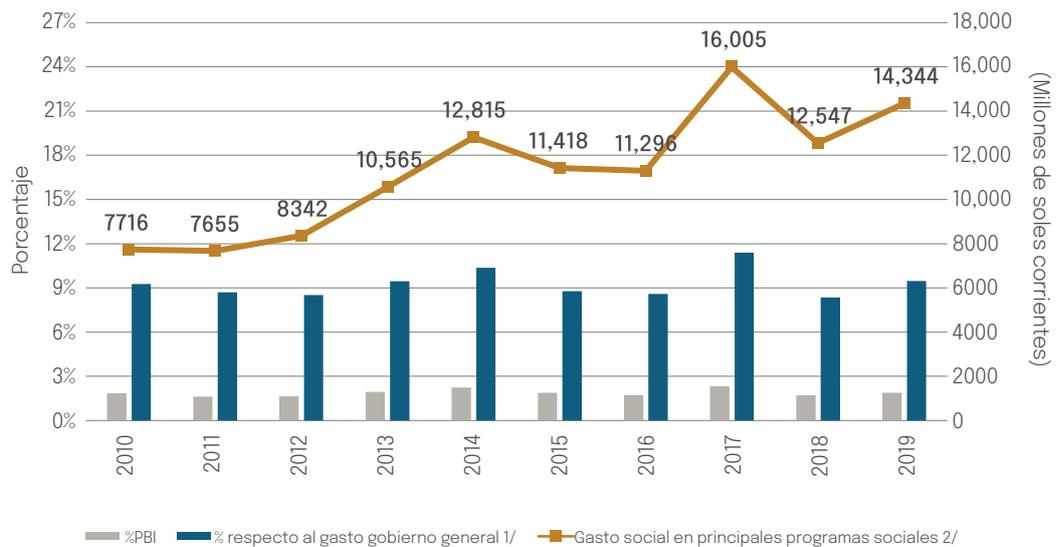
### Programas sociales

El gasto social dirigido a programas sociales se duplicó en la última década (Gráfico 8). Del total del gasto social al año 2019 (14,344 millones de soles), 32.9% correspondía a los

<sup>5</sup> Se trata de Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) y Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS).

siete programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mientras que la diferencia está distribuida en diversas intervenciones a nivel regional y nacional. Una de las tareas que debe realizar el próximo gobierno es examinar la estructura y distribución de estos presupuestos para evitar duplicidad e incrementar la efectividad de la inversión social.

**Gráfico 8. Evolución del gasto social dirigido a programas sociales 2010-2019 (porcentaje y millones de soles corrientes)**



Notas:

1/ Considera los tres niveles de gobierno e información preliminar para el 2019.

2/ Se consideran los principales programas sociales de lucha contra la pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

Fuente: Gasto social e indicadores sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.

Los programas sociales son instrumentos de protección social no contributiva que responden a las consecuencias de la pobreza y mejoran la capacidad de los hogares más vulnerables para afrontar riesgos. Los programas sociales implementados por el MIDIS (Tabla 2) son valorados a nivel local como un servicio público regular, especialmente en zonas con limitada presencia del Estado. Se reconoce su contribución para mejorar el acceso a oportunidades y a servicios, como identificación, salud y educación. Cuentan con evaluaciones de procesos y de impacto, y han realizado mejoras para controlar la filtración.<sup>6</sup> Cabe precisar que de los siete programas sociales gestionados por el MIDIS, tres son transferencias monetarias (Juntos, Pensión 65 y Contigo). Sin embargo, el potencial transformador de los programas sociales se ve limitado por cuatro factores: (i) insuficiente coordinación y articulación en los territorios, ya que si bien cada programa cumple sus metas, se pierde el potencial de intervenciones conjuntas; (ii) subcobertura, pues con excepción de Qali Warma y Juntos, los demás programas sociales tienen coberturas muy limitadas; (iii) ausencia de intervenciones a nivel comunitario que complementen las acciones realizadas con los hogares; (iv) falta de escalamiento de innovaciones. Respecto a este último punto, por ejemplo, el piloto de graduación de usuarios del programa Juntos a través del programa de desarrollo productivo Haku Wiñay no tuvo continuidad, quedando un vacío en cuanto a alternativas de generación de ingresos autónomos que permitan la salida de la pobreza de los usuarios de transferencias monetarias.

6 A través del portal Evidencia MIDIS ([www.evidencia.midis.gob.pe](http://www.evidencia.midis.gob.pe)), se puede acceder al repositorio de evaluaciones, estudios y revisiones de evidencias sobre la implementación y resultados de los programas sociales. Asimismo, los balances de investigación sobre pobreza, publicados por el Consorcio de Investigación Económica y Social, son una fuente de información valiosa que incluye una síntesis de la literatura disponible sobre los resultados e impactos de los programas sociales en el Perú (Herrera y Cozzubo, 2017; Monge y Campana, 2012).

**Tabla 2. Programas sociales implementados por el MIDIS**

Nombre	Cobertura 1/	Finalidad y operaciones
<p><b>Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)</b></p> <p><b>Año de creación: 1991</b></p>	<p>269,160 hogares usuarios de Haku Wiñay, a través de 907 proyectos</p>	<p>La principal intervención de FONCODES en la última década ha sido el programa Haku Wiñay/Noa Jayatai (creado en el 2012), orientado al desarrollo de capacidades productivas, asistencia técnica y transferencia de tecnología. De esta manera, se busca contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y la generación de ingresos autónomos en hogares rurales en situación de pobreza. FONCODES tiene amplia experiencia acumulada implementado proyectos de pequeña infraestructura en agua y saneamiento (Agua Más, Romas DIT, KFW), habitabilidad (casas calientes, mejora de infraestructura de colegios que participan en Qali Warma, residencias estudiantiles) y compras públicas a micro y pequeñas empresas (Compras MYPERÚ).</p>
<p><b>Programa de Apoyo Directo a los más Pobres (JUNTOS)</b></p> <p><b>Año de creación: 2005</b></p>	<p>698,206 hogares afiliados y más de un millón y medio de miembros objetivo (de los cuales, 145,400 son menores de tres años)</p>	<p>Juntos contribuye a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de la generación de capital humano en hogares en situación de pobreza o pobreza extrema. Su población objetivo son gestantes, niñas y niños, adolescentes y jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años. Se entrega una transferencia monetaria por hogar de 200 soles bimensuales (1200 anuales) para incentivar la demanda de servicios de salud y educación, verificándose el cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación (asistencia, matrícula, etc.). De esta manera, el programa contribuye a la mejora de los indicadores de salud materno-infantil, nutrición y escolaridad.</p>
<p><b>Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma</b></p> <p><b>Año de creación: 2012</b></p> <p><b>Antecedente: PRONAA (1992)</b></p>	<p>4,199,532 niños atendidos en 64,490 instituciones educativas a nivel nacional</p>	<p>El objetivo del programa es brindar servicio alimentario de calidad con complemento educativo, durante el año escolar, a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas del nivel inicial (desde los tres años de edad) y nivel primaria. Se incluye a estudiantes de secundaria de pueblos indígenas amazónicos. De esta manera, el programa busca contribuir a mejorar la atención en clases, evitar la deserción escolar y promover hábitos alimenticios saludables, garantizando un servicio alimentario diversificado en sintonía con los hábitos de consumo locales.</p>
<p><b>Cuna Más</b></p> <p><b>Año de creación: 2012</b></p> <p><b>Antecedente: Wawa Wasi (1994)</b></p>	<p>Servicio de cuidado diurno: 59,861 niños</p> <p>Servicio de acompañamiento familiar: 117,298 niños</p>	<p>Cuna Más busca mejorar el desarrollo infantil de los niños y niñas menores de 36 meses de edad en zonas de pobreza y pobreza extrema, con la finalidad de superar las brechas de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional, a través del involucramiento de sus familias en la planificación y ejecución de actividades. El programa tiene dos modalidades de servicio:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) Servicio de cuidado diurno (SCD). Brinda atención a las necesidades básicas de niñas y niños usuarios, en centros infantiles de acción integral (CIAI) o cunas, ubicados en zonas urbanas y centros poblados.</li> <li>ii) Servicio de acompañamiento a familias (SAF). Esta modalidad se implementa en las zonas rurales del país, a través de visitas semanales de una hora de duración a los hogares (a cargo de facilitadoras de la comunidad) y sesiones grupales mensuales.</li> </ol>

Nombre	Cobertura 1/	Finalidad y operaciones
<p><b>Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65</b></p> <p><b>Año de creación: 2011</b></p> <p><b>Antecedente: Bono Gratitude (2010)</b></p>	<p>563,386 usuarios a nivel nacional</p>	<p>Pensión no contributiva para adultos mayores en situación de pobreza. El objetivo del programa es brindar protección social a los adultos mayores vulnerables de 65 años a más, entregándoles una subvención monetaria de 250 soles bimensuales (1500 soles anuales), y mejorar su acceso a los servicios públicos mediante la articulación intersectorial e intergubernamental.</p>
<p><b>Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)</b></p> <p><b>Año de creación: 2017</b></p> <p><b>Antecedente: Programa Nacional Tambos (2013)</b></p>	<p>Número de atenciones de Tambos: 159,557, en 468 tambos</p>	<p>El objetivo del programa es acercar los servicios del Estado a ciudadanos en zonas rurales y remotas de la Amazonía y de la sierra, a través de la articulación de servicios y proyectos sociales, económicos y productivos de instituciones públicas y privadas. De esta manera, se ahorra tiempo y dinero a los usuarios, al no tener que movilizarse a las ciudades para acceder a servicios públicos. El programa opera en dos modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Modalidad fija. Tambos ubicados en zonas rurales que sirven como base de operaciones para funcionarios, así como espacios de reunión, orientación y capacitación. Son administrados por gestores e incluyen espacios de uso múltiple (cocina, dormitorio, tópico, oficina, sala de usos diversos), servicios (luz, internet, agua, movilidad) y tecnología (<i>laptop</i>, proyector, impresora, entre otros).</li> <li>ii) Modalidad móvil (fluvial y aérea). Se da a través de las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS), las cuales pueden ser avionetas o embarcaciones que recorren cuencas amazónicas y el lago Titicaca para llevar servicios públicos a comunidades rurales, como salud, registro de identidad, asistencia para la gestión educativa, servicios de protección a las niñas, niños y adolescentes, acciones de inclusión económica, entre otros. También operan los buques tópico (PIAS-BAP) que brindan servicios de salud.</li> </ul>
<p><b>Programa Contigo</b></p> <p><b>Año de creación: 2015</b></p>	<p>74,105 usuarios</p>	<p>Pensión no contributiva para personas con discapacidad severa en situación de pobreza, orientada a mejorar su calidad de vida. Se entrega una subvención económica de 300 soles cada dos meses (1800 soles anuales).</p>

Nota: 1/ Información de INFOMIDIS a enero 2020. Elaboración propia.

Las respuestas del Estado peruano ante los impactos de la pandemia incluyeron la entrega de bonos de emergencia a nivel nacional (Bono Quédate en Casa, Bono Familiar Universal, entre otros) y canastas de alimentos. Estas ayudas, si bien fueron pertinentes, enfrentaron problemas de implementación y significativas demoras para llegar a los más necesitados. Hacia el segundo semestre de 2020, los programas sociales retomaron operaciones de manera remota y se implementaron intervenciones temporales orientadas a mitigar los impactos de la pandemia (Tabla 3). Por ejemplo, el programa Qali Warma empezó a operar como un brazo logístico del Estado para la distribución de alimentos y material educativo a nivel nacional, en coordinación con municipios distritales, ministerios, INDECI y Fuerzas Armadas.

**Tabla 3. Intervenciones temporales de los programas sociales en el marco de la pandemia de COVID-19**

<b>Temática</b>	<b>Cobertura</b>
<b>Primera infancia</b>	Servicio de acompañamiento familiar de Cuna Más, como parte de la estrategia temporal de vigilancia comunitaria no presencial a los hogares usuarios a nivel nacional. Se abrieron 19,000 cuentas para que los acompañantes comunales reciban incentivos monetarios, y se distribuyeron alimentos y kits de higiene y protección.
<b>Desarrollo infantil temprano</b>	Apoyo temporal a través del programa Juntos, como parte de la estrategia de gestión territorial "Primero la Infancia". En el caso de los usuarios ya existentes, se realizó el pago adelantado de bonos y se aprobó la excepción del cumplimiento de corresponsabilidades. Por otro lado, se incorporaron a 442,618 hogares con niños menores de dos años por 24 meses, en 1594 distritos priorizados (rurales y urbanos).
<b>Desarrollo productivo de los hogares rurales con economía de subsistencia</b>	Desarrollo del modelo Haku Wiñay Exprés, intervención de un año orientada a reactivar la economía de los hogares rurales, a través de la entrega de activos productivos, capacitación y promoción de prácticas saludables (p.ej., agua segura, gestión de residuos sólidos, mejora de vivienda, etc.). Se atiende a 21,100 hogares rurales en 11 departamentos. En el caso de Loreto, también se implementa el piloto de Noa Jayatai Mujer, primera intervención de desarrollo productivo dirigida a mujeres indígenas.
<b>Adulto mayor y persona con discapacidad</b>	Continuación de la red de soporte para el adulto mayor con alto riesgo y persona con discapacidad severa (Red Amachay), a través de la cual se brindan servicios de promoción, prevención y protección para mitigar los efectos del coronavirus (consejería, inmunización, seguimiento intradomiciliario e identificación de situaciones de riesgo).

Fuente: Decreto de Urgencia 095-2020, Elaboración propia.

## Opciones de política

**R**umbo al bicentenario, las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza enfrentan un doble desafío, el cual ya estaba presente antes de la pandemia: (i) atender a la población en situación de pobreza crónica; (ii) incorporar a los sectores vulnerables que han recaído o corren un alto riesgo de caer en la pobreza en ámbitos urbanos y rurales.

El Perú debe relanzar la agenda de superación de la pobreza, consolidar lo avanzado e incorporar nuevos énfasis que son cruciales para incrementar el potencial transformador de la protección social. Es fundamental que el nuevo gobierno promueva una nueva narrativa, para lo cual proponemos las siguientes ideas fuerza:

- **Transitar de una mirada centrada en la pobreza monetaria hacia un enfoque de vulnerabilidades.** Dicho enfoque analiza la capacidad de respuesta que tienen los individuos y/o grupos frente a riesgos, *shocks* o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en sus condiciones de la vida. Esto requiere una aproximación multidimensional y dinámica de la pobreza.
- **Potenciar las estrategias dirigidas a la superación de la pobreza rural.** Complementar la lógica de expansión de cobertura de programas sociales con una lógica de adaptación de servicios, en respuesta a la heterogeneidad de la pobreza rural y las necesidades de los territorios, con el fin de incrementar la efectividad de las intervenciones. Asimismo, acelerar la implementación de paquetes de infraestructura social y productiva que mejoren el acceso a servicios básicos, conectividad y acceso a mercados.
- **Generar nuevas soluciones para responder a la pobreza y vulnerabilidad urbana.** Esto implica atender un vacío largamente pendiente en la política social peruana: respuestas dirigidas a los sectores vulnerables en las ciudades. Resulta necesario ampliar el cuerpo de evidencias sobre las causas y las características de la pobreza urbana, identificar las vulnerabilidades específicas (hogares liderados por mujeres, adultos mayores, embarazo adolescente, población con TBC y VIH, población refugiada, violencia y criminalidad) y potenciar la capacidad de los municipios para asumir nuevos roles de soporte vinculados a la protección social.
- **Vincular las estrategias de superación de la pobreza con el mercado laboral.** Se requiere invertir en la generación de habilidades para la empleabilidad y en la vinculación con oportunidades de empleo, lo cual resulta clave para impulsar la salida autónoma de la pobreza. Asimismo, es necesario mejorar la productividad y sostenibilidad de las iniciativas que promueven el emprendimiento en hogares en situación de pobreza.
- **Fortalecer el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.** Las mujeres son actores clave para la implementación de los programas sociales a nivel nacional, en particular de aquellos que se basan en modelos de cogestión comunitaria. El soporte y trabajo voluntario de las mujeres no ha recibido el reconocimiento que amerita y, muchas veces, no existe mayor conciencia entre los tomadores de decisiones sobre el costo de oportunidad y el uso del tiempo de las mujeres en situación de pobreza. La implementación de programas sociales puede generar una sobrecarga desproporcionada para las mujeres, quienes a su vez responden a responsabilidades en el hogar, en el trabajo y en sus comunidades. Es por ello que los programas sociales deben promover la corresponsabilidad entre madres y padres, ambos actores clave para el desarrollo y el bienestar de los hogares. Asimismo, existe un gran potencial, que brindan los programas sociales a nivel nacional para desarrollar habilidades y capacidades de las mujeres, en articulación con iniciativas públicas y privadas.

# Propuestas de política: una agenda al 2026

**S**e propone una agenda al 2026 orientada por los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema, la cual se mantuvo por debajo del 5% durante el último quinquenio.
- Retomar la senda de reducción de la pobreza, sobre la base de agendas territoriales de protección social orientadas por el ciclo de vida.
- Fortalecer el marco institucional de la protección social peruana y optimizar la oferta programática existente con un enfoque de innovación.
- Eliminar los cuellos de botella de gestión que han limitado el potencial y la efectividad de los programas sociales, lo cual resulta indispensable ante el nuevo escenario macroeconómico que demanda mejorar la calidad del gasto.
- Garantizar la independencia política y rigor técnico de los programas sociales.

A continuación, se presentan los cuatro ejes de acción que conforman la agenda al 2026: (i) institucionalidad, (ii) articulación, (iii) efectividad y calidad de los programas sociales, (iv) innovación. En cada eje, se incluyen propuestas de política, detallando aspectos clave para su implementación.

## Eje 1: Institucionalidad

**1.1 Garantizar el compromiso, al más alto nivel del Ejecutivo, con la agenda de superación de la pobreza.** Este es un tema crucial para marcar la diferencia en los primeros 100 días de gobierno, pues la prioridad efectiva otorgada a la pobreza ha sido baja en el último quinquenio. Asimismo, el MIDIS ha ido perdiendo la capacidad de interlocución con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lo cual fue importante durante sus primeros años de vida institucional y posibilitó avances significativos en coordinación de políticas y alineación presupuestal. Se propone relanzar la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), estableciendo un espacio de coordinación ejecutivo permanente con presencia de la PCM, el MIDIS y el MEF.

**1.2 Fortalecer el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS),** cuya implementación ha sido muy limitada a la fecha. El SINADIS es clave para que el MIDIS no sea solamente un sector implementador de programas sociales, sino que ejecute su rol rector en los tres niveles de gobierno, lo cual está expresado en su ley de creación. Resulta clave construir sobre lo avanzado, para lo cual se propone: (i) rescatar los aprendizajes de las experiencias exitosas de articulación, especialmente en materia de desarrollo infantil temprano, para identificar los incentivos más adecuados para la articulación intergubernamental, y aplicar instrumentos de política existentes, cuyo potencial no ha sido adecuadamente aprovechado, como por ejemplo la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS); (ii) sincerar y repensar la distribución de los programas sociales en el aparato estatal para evitar duplicidades, involucrando de manera prioritaria a MIDIS, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MINAGRI), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Salud (MINSa) y Ministerio de Educación (MINEDU).

**1.3 Aprobar una nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, en respuesta a los nuevos desafíos que enfrenta el país.** A la fecha, se encuentra vigente la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (DS N.° 008-2013-MIDIS).

La apuesta original del MIDIS brindaba mayor prioridad al ámbito rural y a intervenciones en primera infancia. Este énfasis debe continuar, pero urge que sea complementado con (i) mayor prioridad a la pobreza y vulnerabilidad urbana (atendiendo la problemática de los trabajadores en la economía informal); (ii) incremento de la atención programática en adolescencia y juventud; (iii) ampliación de acciones en materia de desarrollo productivo e inclusión económica.

**1.4 Mejorar los sistemas de información sobre hogares.** Es indispensable contar con un padrón nacional de hogares nominal, actualizado y digitalizado, lo cual es necesario para mejorar la focalización, visibilizar la subcobertura y detectar oportunamente filtraciones. Se requiere invertir recursos en la generación de datos actualizados sobre las características de los hogares, en la integración de registros administrativos y en el fortalecimiento de las Unidades Locales de Empadronamiento ubicadas en los gobiernos locales.

**1.5 Aprobar una estrategia de protección social adaptativa que se active en respuesta a emergencias y desastres** (p.ej., pandemias y epidemias, El Niño costero, heladas, sequías, etc.). El Perú no cuenta con un instrumento de protección social adaptativa, cuya ausencia ha sido notoria durante la emergencia sanitaria generada por la COVID-19. Esta situación no debe volver a repetirse y, para ello, resulta importante aprender de la experiencia nacional e internacional. El Estado, el sector privado y la sociedad civil han acumulado aprendizajes, a través del diseño e implementación de intervenciones temporales y la entrega de ayuda de emergencia en los años 2020 y 2021. Asimismo, durante el último quinquenio, el MIDIS realizó avances técnicos en materia de protección social adaptativa, los cuales no continuaron debido a los cambios de gestión. Se propone establecer un grupo de trabajo conformado por el Ministerio de Defensa (MINDEF), Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), MIDIS, MINEDU y MINSa.

## Eje 2: Articulación

**2.1 Desarrollar agendas territoriales de protección social, de la mano con los gobiernos regionales.** Para potenciar lo avanzado, este esfuerzo debe considerar iniciativas previas de planificación territorial, como el Plan de Cierre de Brechas, aprobado en el año 2020 por la PCM. Asimismo, construir sobre las experiencias exitosas de articulación, a través de incentivos y programas presupuestales con visión multisectorial.

### 2.2 Cruzada Nacional para la Reactivación Social.

En complemento a la agenda de reactivación económica, que ya se encuentra posicionada en el debate público, es necesario lanzar una iniciativa de alto nivel para la reactivación social, orientada a responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano. Ha de estar basada en acciones intergubernamentales e intersectoriales, oportunas y concurrentes, dirigidas a mover indicadores prioritarios en seguridad alimentaria, desarrollo infantil temprano (inversión en los primeros 1000 días o tres años de vida), acceso a la documentación, digitalización, brechas educativas generadas por la pandemia y erradicación de la pobreza extrema.

**2.3 Generar una plataforma de valor compartido público-privada para la protección social.** Existe un gran potencial, aún no aprovechado, para desarrollar alianzas público-privadas orientadas al cumplimiento de objetivos de protección social. Se requiere desarrollar un marco regulatorio, renovar los esquemas de obras por impuestos y vincular la responsabilidad social corporativa con objetivos de política pública. Dicha plataforma articulará, de manera transparente y eficaz, talento, recursos, conocimiento



**Los programas sociales han cumplido un rol crucial durante la emergencia sanitaria y serán importantes para evitar que los impactos adversos de la pandemia sean permanentes.**

y capacidad operativa para llevar servicios a la población más vulnerable. Por ejemplo, el sector privado puede contribuir con el escalamiento de servicios que hoy tienen baja cobertura, pero cuentan con alta demanda (p.ej., Cuna Más, Contigo). Asimismo, desde esta plataforma se podrá canalizar la contribución del sector privado en la Cruzada Nacional para la Reactivación Social (propuesta 2.2).

### Eje 3: Efectividad y calidad de los programas sociales

Los programas sociales han cumplido un rol crucial en las respuestas del Estado peruano durante la emergencia sanitaria y serán instrumentos importantes para evitar que los impactos adversos de la pandemia se conviertan en permanentes. La Tabla 4 presenta los principales ámbitos de mejora identificados en los programas sociales existentes.

**Tabla 4. Principales oportunidades de mejora en los programas sociales**

Programa social	Oportunidades de mejora
<b>FONCODES:</b> <b>Haku Wiñay-Noa Jayatai</b> (programa de desarrollo de capacidades productivas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Activar la capacidad instalada de FONCODES para el desarrollo de infraestructura básica en zonas rurales alejadas.</li> <li>● Mejorar el acceso a mercados y sostenibilidad de los emprendimientos productivos.</li> <li>● Escalar el piloto Noa Jayatai Mujer.</li> </ul>
<b>Programa Juntos</b> (transferencias monetarias condicionadas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Implementar transferencias monetarias diferenciadas (en ámbitos rural y urbano) como respuesta al incremento de la pobreza infantil.</li> <li>● Hacer seguimiento a los hogares que egresaron del programa y/o que tienen más de siete años de participación, para vincularlos con otros servicios ligados al desarrollo productivo, educación y empleo.</li> </ul>
<b>Cuna Más</b> (desarrollo infantil temprano)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliar la cobertura del servicio de cuidado diurno.</li> <li>● Mejorar las capacidades de los facilitadores que brindan el servicio de atención familiar en zonas rurales.</li> </ul>
<b>Pensión 65</b> (pensión no contributiva para adultos mayores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ampliar la cobertura urbana y rural, priorizando a adultos mayores que viven solos.</li> <li>● Mejorar el servicio de pago en coordinación con el Banco de la Nación, disminuyendo riesgos para los adultos mayores.</li> </ul>
<b>Qali Warma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Generar un canal de abastecimiento, a través de compras locales a la agricultura familiar en ámbitos priorizados, lo cual mejorará la adecuación del menú escolar y generará dinamismo económico.</li> <li>● Mejorar la infraestructura para la conservación de alimentos y el manejo de residuos sólidos.</li> </ul>
<b>Contigo</b> (pensión no contributiva para personas con discapacidad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Responder a la subcobertura del programa, en particular en zonas rurales.</li> <li>● Incorporar una estrategia para vincular a los usuarios con oportunidades de empleo, educación y emprendimiento.</li> </ul>
<b>Programa PAIS:</b> <b>Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y Tambos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Garantizar concurrencia de prestaciones de servicios públicos en zonas rurales andinas y amazónicas, para aprovechar el potencial del servicio móvil (PIAS) y del servicio permanente (Tambos).</li> </ul>

Fuente y elaboración propias.

#### Eje 4: Innovación

En el próximo quinquenio, será clave generar nuevas soluciones que respondan a las necesidades de los sectores vulnerables urbanos y rurales. La Tabla 5 presenta un listado de oportunidades de innovación en cuatro temas prioritarios: hambre, empleo, etnicidad y género. Las unidades de innovación en los ministerios, con apoyo en sus respectivos órganos de línea, pueden liderar esta agenda y convocar para los procesos de cocreación, diseño e implementación a aliados del sector privado, sociedad civil y academia.

**Tabla 5. Oportunidades de innovación**

Tema	Oportunidades de innovación
<b>Hambre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con un mecanismo subsidiado para el soporte temporal a comedores populares, ollas comunes y comités de Vaso de Leche (alimentos, equipamiento, protocolos), como parte de las medidas de mitigación de los efectos adversos de la pandemia en la inseguridad alimentaria.</li> </ul>
<b>Empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar una solución semicontributiva para desarrollar habilidades orientadas a la empleabilidad, dirigida a adolescentes, jóvenes y mujeres (digitalización, inclusión financiera, ahorro y habilidades blandas).</li> <li>• Crear un modelo de capacitación laboral urbano, basado en la experiencia de FONCODES.</li> <li>• Implementar una solución para mejorar la habitabilidad urbana, priorizando el acceso a agua segura y desagüe, en cooperación con gobiernos locales.</li> </ul>
<b>Etnicidad y cultura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar una estrategia específica de protección social para los pueblos indígenas andinos y amazónicos, la cual priorice la soberanía alimentaria, rescate de saberes ancestrales, protección de los territorios y gestión ambiental, con participación de organizaciones indígenas representativas.</li> </ul>
<b>Género</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un mecanismo para fortalecer las capacidades de liderazgo, empoderamiento y prevención de violencia entre las mujeres usuarias de los programas sociales.</li> </ul>

Fuente y elaboración propias.

## Obstáculos

- **Recesión económica.** Los cambios en el contexto macroeconómico obligan a que las políticas sociales enfrenten mayores restricciones fiscales y crecientes presiones por mejorar la calidad del gasto, la focalización y la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Asimismo, es esperable que las demandas ciudadanas por servicios de protección social aumenten, debido a los impactos económicos y sociales de la pandemia.
- **Lógica de gestión fragmentada.** Uno de los principales problemas que enfrenta la protección social peruana es la insuficiente o nula articulación de las intervenciones públicas y privadas. Esto genera una gran pérdida de eficiencia en el uso de recursos humanos y presupuestales. Persiste una lógica de operación cortoplacista. Superar esta situación requiere prioridad política sostenida, incentivos bien diseñados y apuesta a mediano plazo.
- **Inestabilidad política.** Los continuos cambios de gabinete y su consecuente rotación de personal han dificultado la continuidad y la implementación de políticas; asimismo, han generado un debilitamiento de la tecnocracia social.
- **Situación de servicios públicos.** El logro de resultados efectivos en protección social no solo depende de renovados programas, sino especialmente de una mejora sustantiva en la cobertura y en la calidad de los servicios públicos básicos para el desarrollo humano. Esto resulta clave para avanzar en el cierre de brechas, pero también para posibilitar la implementación de los principales programas sociales. Por ejemplo, el logro del propósito del programa Juntos (romper el círculo intergeneracional de la pobreza) depende más de la calidad de los servicios de educación y salud que de las propias operaciones del programa.

# Hoja de ruta

## 100 días

- Lanzar un compromiso político para la superación de la pobreza. Por ejemplo, la Cruzada Nacional para la Reactivación Social, para responder a los impactos adversos de la pandemia en el capital humano.
- Establecer la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), con convocatoria regular y con grupo ejecutivo PCM-MEF-MIDIS.
- Lanzar una iniciativa de alto nivel para mejorar la gestión y calidad de los datos del Padrón General de Hogares.

## 6 meses

- Nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobada y operativa.
- Evaluar intervenciones temporales ante la pandemia (DU 095-2020).

## 1 año

- Lanzar una plataforma para promover alianzas público-privadas en favor de la protección social.
- Estrategia de protección social adaptativa aprobada.
- Se cuenta con una estrategia definida para la pobreza urbana.

## 3-5 años

- Se cuenta con una distribución mejorada de los programas sociales en el aparato público.
- SINADIS es fortalecido y cuenta con capacidad efectiva de articulación multisectorial y en los tres niveles de gobierno.
- Programas sociales se implementan de manera concurrente y articulada en los territorios.

## Anexo

**Tabla 6. Listado de expertos consultados**

1	Álvaro Monge	Gerente general e investigador principal, Macroconsult
2	Ariela Luna	Exministra y exviceministra del MIDIS; consultora internacional
3	Carolina Trivelli	Exministra del MIDIS; investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos
4	Carlos E. Aramburú	Profesor principal, Pontificia Universidad Católica del Perú
5	Cayetana Aljovín	Exministra del MIDIS; presidenta del Directorio de la Sociedad Nacional de Pesquería
6	Enrique Vásquez	Profesor principal e investigador, Universidad del Pacífico
7	Javier Herrera	Representante en Perú y director de investigación, Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo
8	Hugo Ñopo	Investigador principal, Grupo de Análisis para el Desarrollo
9	Livia Benavides	Gerente de Programa de Desarrollo Humano, Banco Mundial
10	Hugo Brousset	Especialista en Protección Social, Banco Mundial
11	María Eugenia Mujica	Exviceministra del MIDIS; representante auxiliar, Fondo de Población de las Naciones Unidas en el Perú
12	Lorena Alcázar	Investigadora principal, Grupo de Análisis para el Desarrollo
13	Oswaldo Molina	Director ejecutivo, Red de Estudios para el Desarrollo
14	Zelma Acosta-Rubio	VP de Asuntos Corporativos y Legales de Interbank; <i>Chief Diversity and Inclusion Officer</i> en Grupo Intercorp

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo Nacional (2020). *Políticas de Estado*. Acuerdo Nacional.
- Angulo, R., Solano, A. y Tamayo, A. (2018). *La pobreza rural en América Latina: ¿Qué dicen los indicadores sobre la población indígena y afrodescendiente de la región?* (Documento de trabajo 246). Instituto de Estudios Peruanos, FAO.
- Alcázar, L. (2019). *Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú*. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Políticas sociales en respuesta al coronavirus. Prevención, contención y manejo de casos de contagio por COVID-19 en territorios indígenas*. IADB.
- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*.
- Bowen, T. et al. (2020). *Adaptive social protection. Building resilience to shocks*. World Bank Group.
- Cecchini, S. et al. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL.
- Correa, N. (2018). *Iniciativas públicas y privadas a favor de la reducción de la pobreza rural indígena y afrodescendiente en América Latina. Balance y perspectivas*. IEP y FAO.
- Correa, N. (2019). Pueblos indígenas y población afrodescendiente. En *2030/Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. FAO.
- DAES (2018a). *Protección social para poblaciones indígenas y minorías étnicas: Superando la discriminación y el aislamiento geográfico (Brief de desarrollo social 7, noviembre de 2018)*. División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- DAES (2018b). *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018*. United Nations.
- Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection* (IDS Working Paper 232). University of Sussex.
- Herrera, J. (2003). *La pobreza en el Perú 2003*. INEI-IRD. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Pobreza\\_Metodologia\\_Javier\\_Herrera.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Pobreza_Metodologia_Javier_Herrera.pdf)
- Herrera, J. (2017). Pobreza y desigualdad económica en el Perú durante el boom de crecimiento: 2004-2014. *Revue internationale de politique de développement*.
- Herrera, J. y Cozzubo, A. (2017). Pobreza, desigualdad y políticas sociales. En *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y Agenda de investigación 2017-2021*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Infante, R. y Chacaltana, J. (eds.) (2014). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*. CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Perfil de la pobreza por dominios geográficos 2004-2012*.

- Instituto Nacional de Estadística (2017). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016* (Informe técnico). INEI.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Censos Nacionales 2017 XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística (2019). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2004-2019*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística (2020). *Evolución de la pobreza monetaria 2008-2019* (Informe técnico). INEI.
- Ministerio de Cultura (s.f.). *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*.  
<https://bdpi.cultura.gob.pe/>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"*.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020a). *INFOMIDIS* (Portal de data e información de los programas sociales del MIDIS). <http://sdv.midis.gob.pe/Infomidis/#/>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2020b). *Evidencia MIDIS*.  
<http://evidencia.midis.gob.pe/>
- Monge, A. y Campana, Y. (2012). Pobreza, distribución del ingreso y programas sociales. En *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Monge A. y Flores, S. (2014). Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas. En R. Infante y J. Chacaltana (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Perú*. CEPAL.
- OIT (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social 2012 (núm. 202). *NORMLEX*.
- OIT (2018). *Protección social para poblaciones indígenas* (Brief de protección social).  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---ilo\\_aids/documents/publication/wcms\\_626564.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/publication/wcms_626564.pdf)
- PNUD (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*.  
<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>
- Portocarrero, F. et al. (2010). *Políticas sociales en el Perú. Nuevos desafíos*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*. [https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers\\_de\\_presse/090914mesure\\_perf\\_eco\\_progres\\_social/synthese\\_ang.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/synthese_ang.pdf)
- Trivelli, C. y Vargas, S. (2014). *Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. IEP.
- UNICEF (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú. Estimaciones 2020-2021*. UNICEF.
- Valdivia, N. et al. (2007). Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente. *Investigación, Políticas y Desarrollo en el Perú*, (1), 603-667.

# PERU

## DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

### ORGANIZADORES



### ALIADOS ESTRATÉGICOS



### AUSPICIADORES



[www.perudebate.org](http://www.perudebate.org)