



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

 MACROCONSULT

# Balance de la Política Social en el periodo 2011-2016 y retos para el periodo 2016-2021

**Álvaro Monge Zegarra**

**Laís Grey Gutiérrez**



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

 MACROCONSULT

## CONTENIDO

1. Antecedentes
2. Las reformas emprendidas
3. Evolución de indicadores básicos
4. Conclusiones
5. Revisión de la literatura

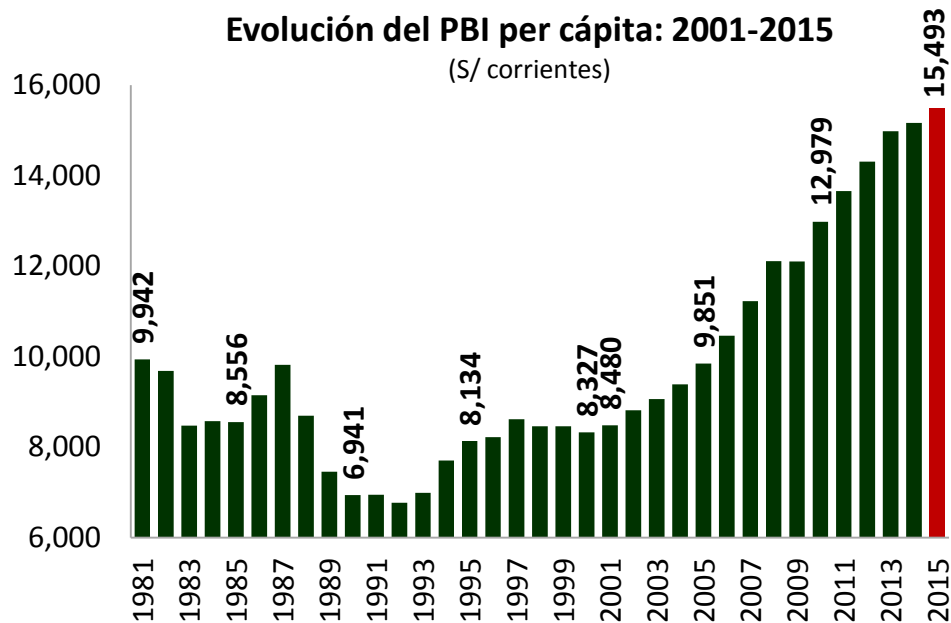


## ANTECEDENTES

La economía peruana se ha transformado en los últimos años

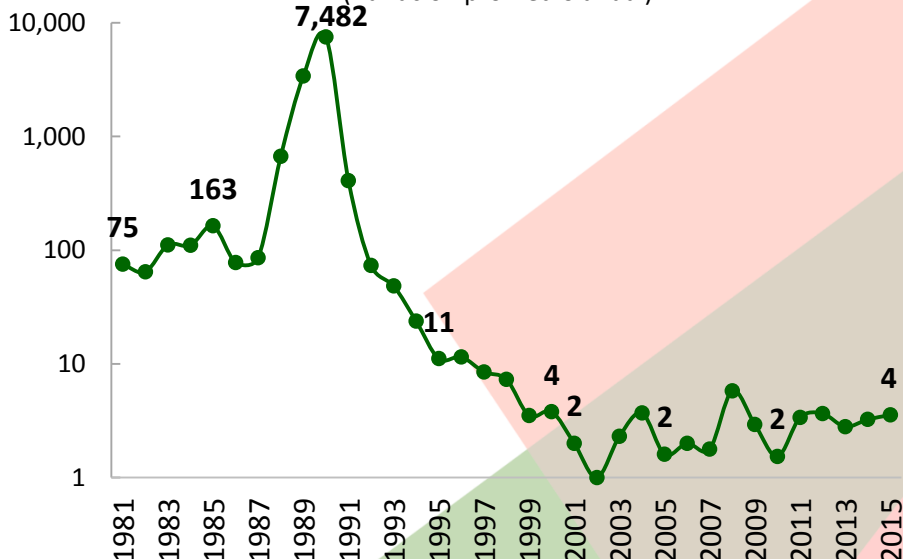
**Evolución del PBI per cápita: 2001-2015**

(S/ corrientes)



**Inflación**

(Variación promedio anual)



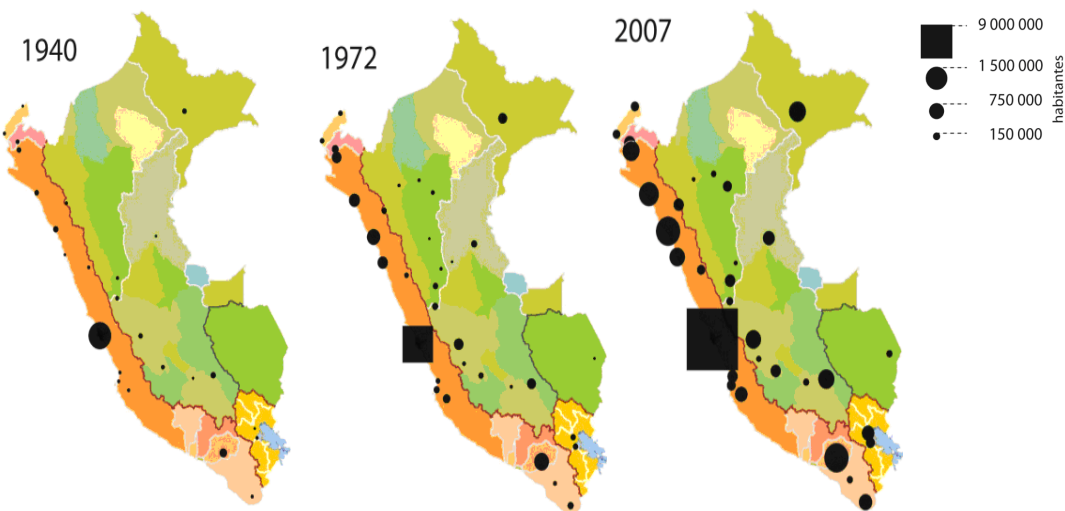
Fuente: BCRP. Elaboración propia.

- La recesión y la hiperinflación dieron paso a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento económico.
- Aunque todavía somos una economía pequeña y vulnerable al contexto internacional, nuestra capacidad de reacción es mejor que la de hace 30 años.
- En particular, la última década registró tasas de crecimiento promedio anual de 6% y de tasas de inflación de 3%, lo cual ha hecho posible importantes cambios económicos y sociales.

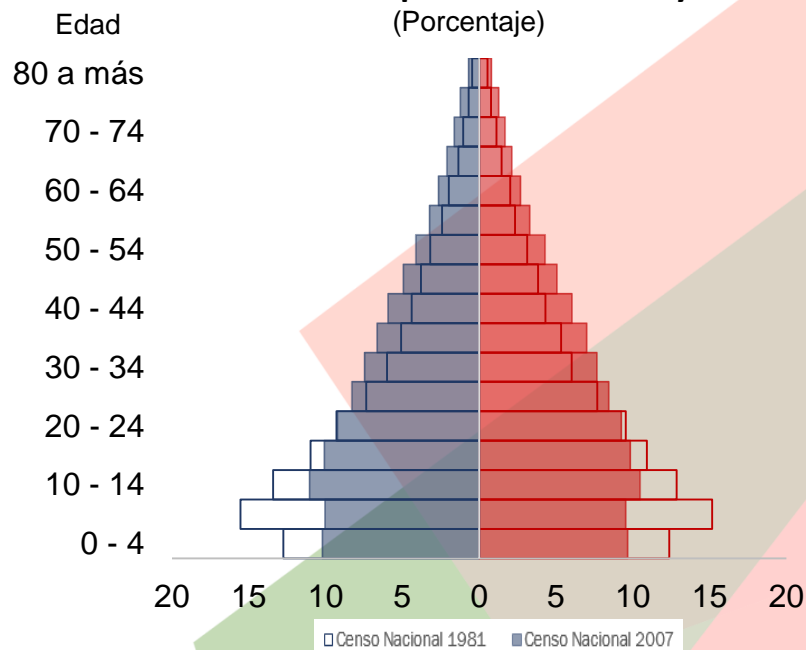


## ANTECEDENTES

### Y el rostro demográfico también es otro



Perú: Pirámide poblacional 1981 y 2007



Fuente: INEI. Elaboración: Macroconsult S.A.

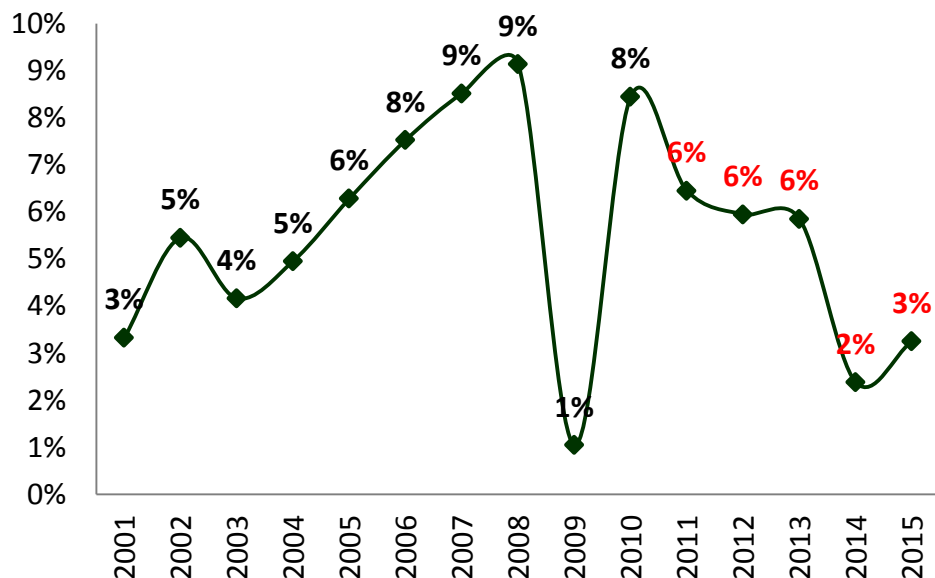
- Ensanchamiento de la parte media de la pirámide genera una mayor oferta de trabajo que unido a la dinámica económica posibilitan mercados laborales más activos, sobre todo en el área urbana
- Urbanización: consolidación de la metrópoli, surgimiento de ciudades mayores e intermedias que articulan mercados regionales.
- Entorno rural: articulación del territorio es más compleja que antes y requiere diferenciar entre lo urbano-marginal / semi - rural / rural concentrado y rural disperso. A excepción de la selva alta y las zonas alto-andinas (rural disperso) la conectividad del territorio ha mejorado en los últimos 20 años.



## ANTECEDENTES

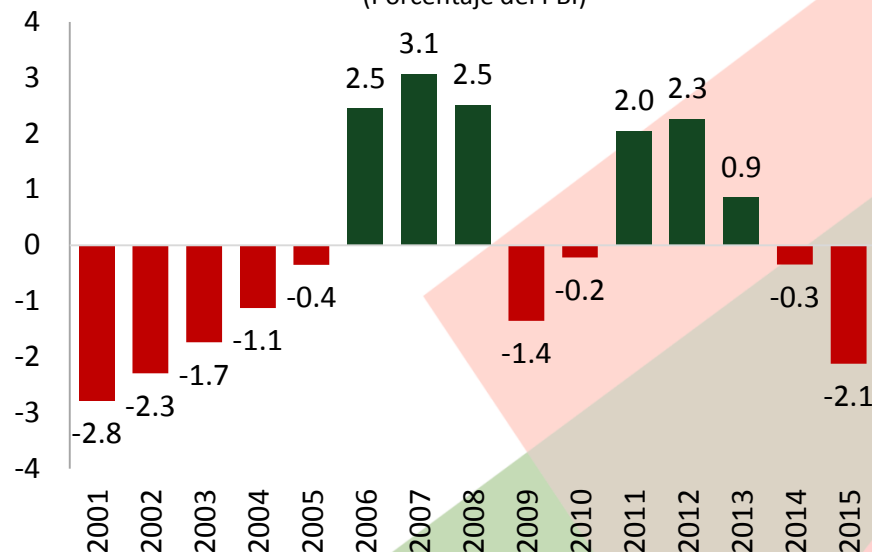
Pero los próximos 5 años van a ser más difíciles

Tasa de crecimiento del PBI real: 2001-2015



Resultado fiscal: 2001-2015

(Porcentaje del PBI)



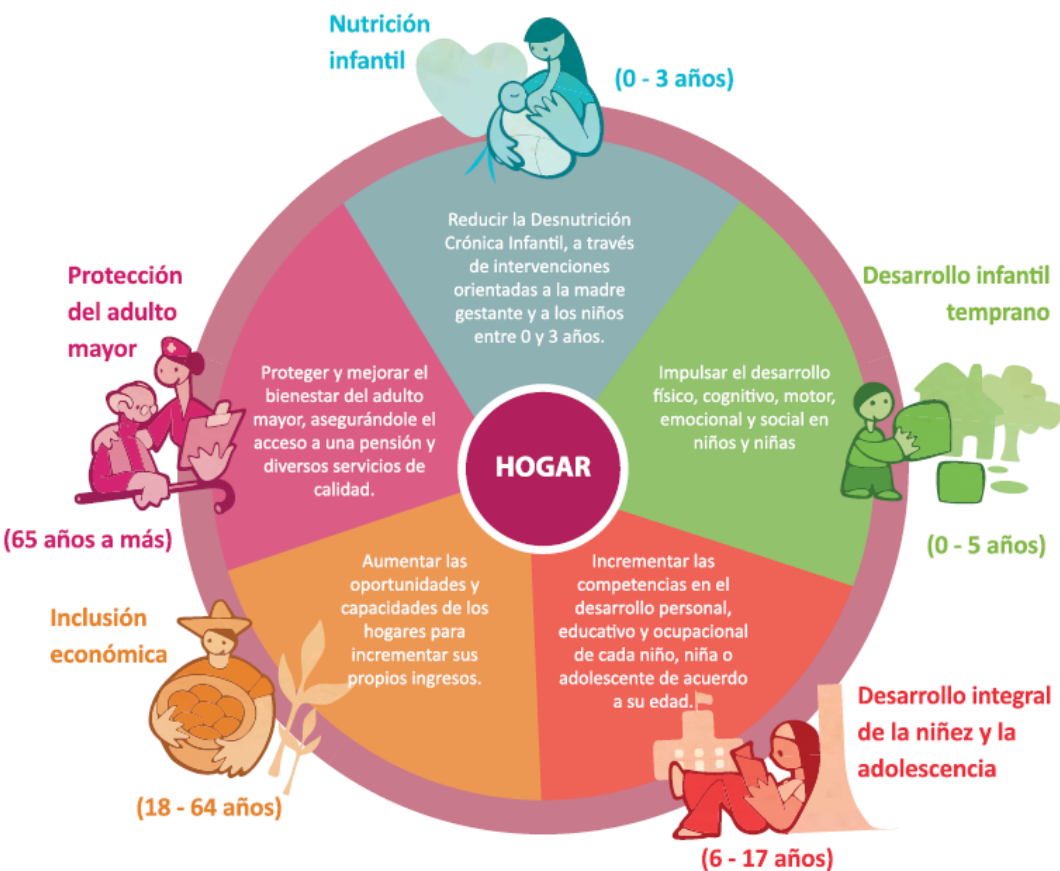
Fuente: BCRP. Elaboración propia.

- La economía se ha desacelerado. Ha pasado de crecer alrededor del 7% en el periodo 2006 – 2010 a 5% en el periodo 2011 – 2016. En los próximos años no se espera que el crecimiento supere el 4%.
- La consecuencia inmediata de la desaceleración es un mayor déficit fiscal que podría llegar a 3% en promedio durante el próximo gobierno, generando una menor disposición de recursos para invertir en programas y proyectos sociales.
- Menor crecimiento y menor inversión social se traducirán necesariamente en menores posibilidades para seguir reduciendo la pobreza y ampliando servicios sociales.



## REFORMAS EMPRENDIDAS

### Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”



- Esquema de articulación de programas y proyectos sociales (focalizados y universales) a lo largo del ciclo de vida
- 5 ejes estratégicos:
  - Nutrición infantil
  - Desarrollo infantil temprano
  - Desarrollo integral de la niñez y adolescencia
  - Inclusión económica
  - Protección del adulto mayor
- Ejes transversales
  - Infraestructura: FONIE + PRONIED + PNIS + PD + FITEL + PER + PNSR
  - Calidad de gasto: FED
- Plataformas institucionales
  - SINADIS (coordinación de políticas)
  - PpR (coordinación presupuestal)

Fuente y elaboración: MIDIS.



## REFORMAS EMPRENDIDAS

		Eje estratégico	Grupo Etario	Programa / Proyecto		
ATENCIÓN EN SALUD	SEGURO INTEGRAL DE SALUD	Nutrición infantil	0 – 3 años	Salud Materno Neonatal Programa Articulado Nacional Cuna Más Juntos	FONDO DE ESTÍMULO AL DESEMPEÑO	GESTIÓN
		Desarrollo infantil temprano	0 – 5 años	Cuna Más Qali Warma Educación Inicial Juntos		
		Niñez y adolescencia	6 – 17 años	Educación Inicial Educación Primaria Educación Secundaria Qali Warma Juntos		
		Inclusión económica	18 – 64 años	Beca 18 Jóvenes Productivos Foncodes Trabaja Perú		
		Adulto mayor	65 años +	Pensión 65		
<b>INFRAESTRUCTURA</b>						
FONIE + PRONIED + PNIS + PD + FITEL + PER + PNSR						



## REFORMAS EMPRENDIDAS

Líneas maestras de la reforma educativa y salud

### EDUCACIÓN

### SALUD

#### Infraestructura

Programa Nacional  
de Infraestructura  
Educativa

Colegios de Alto  
Rendimiento

#### Docentes

Becas

Incentivos

Capacitación

Mejora salarial

#### Aprendizajes

Cobertura en Inicial  
Jornada completa en  
secundaria

Acompañamiento

Ingles + TIC

#### Gestión

Vincular metas y  
procesos

Articulación  
(MINEDU + GR +  
UGEL + Escuela)

Supervisión

#### Protección de los riesgos

Acciones de  
promoción

Prevención de la  
enfermedad

Vigilancia y control  
epidemiológico

Gestión de riesgos

#### Protección del usuario

Seguridad del  
paciente

Calidad de la  
atención

Efectividad de la  
prestación

#### Protección financiera

Ampliación de la  
cobertura

Gestión del  
aseguramiento

#### Gestión

Vincular metas y  
procesos  
Articulación (redes de  
salud)

Supervisión



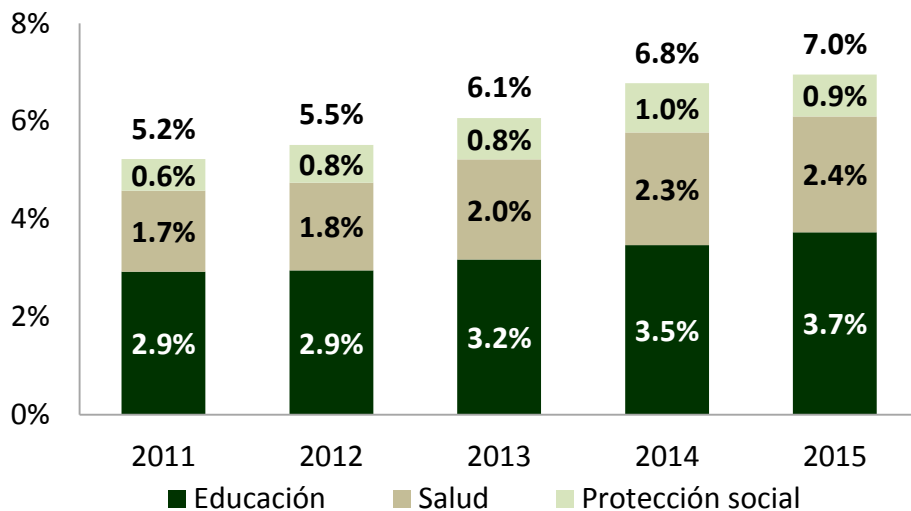


## REFORMAS EMPRENDIDAS

En línea con las reformas emprendidas, el gasto social aumentó

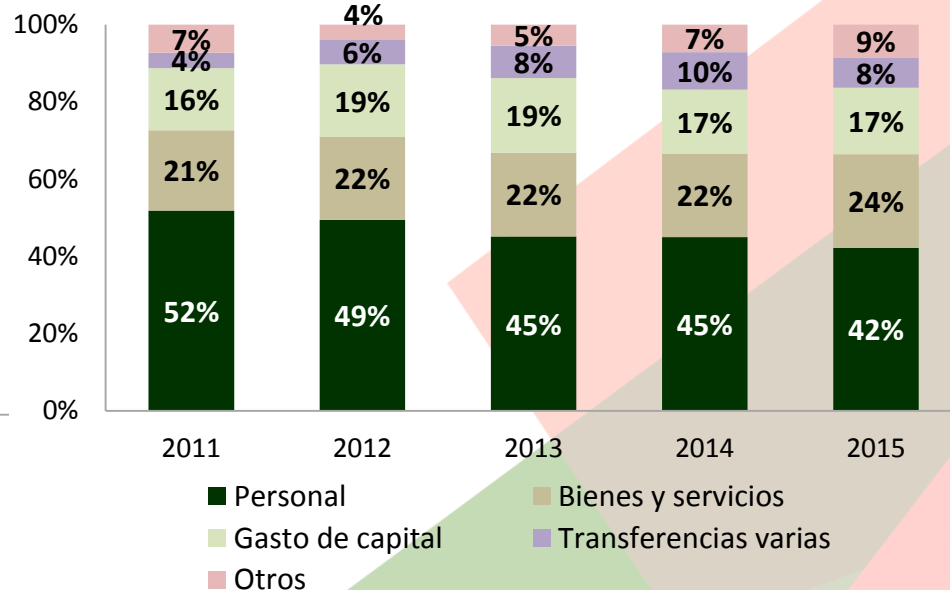
**Gasto social: 2011-2016**

(Porcentaje del PBI)



**Estructura del gasto social: 2011- 2015**

(según genérica de gasto)



**Fuente:** BCRP y MEF – Consulta amigable. **Elaboración propia.**

- Entre 2011 y 2015 el gasto social aumentó 15% en promedio anual lo que permitió una expansión desde el 5.2% del PBI hasta 7.0% del PBI
- En términos absolutos el aumento fue mayor en educación, pero en términos relativos el gasto en protección social (programas sociales de lucha contra la pobreza) es el que mas aumentó
- El gasto social no solo aumentó sino que ha sufrido una recomposición a favor de bienes, servicios y transferencias.

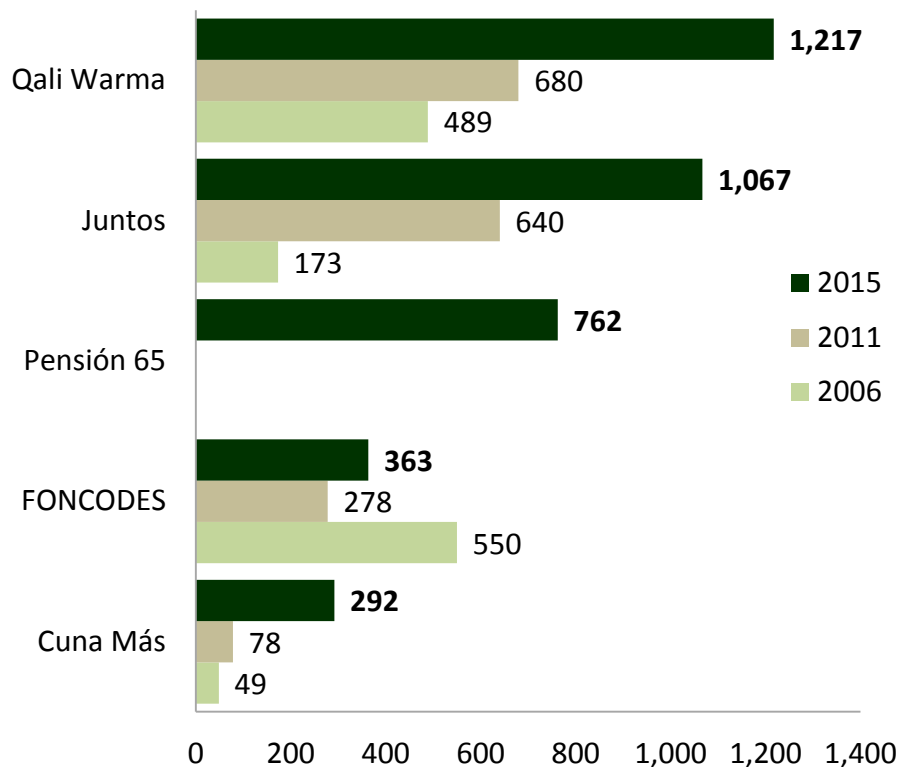


## REFORMAS EMPRENDIDAS

### Los programas emblemáticos del MIDIS

#### Gasto devengado de los programas sociales a cargo del MIDIS: 2006, 2011 y 2015

(S/millones)



Fuente: MEF – Consulta amigable. Elaboración propia.

- Los programas emblemáticos muestran comportamientos mixtos (tasa de crecimiento promedio anual):
  - Pensión 65 (49%), se acelera respecto a 2006-2011
  - Cuna Más (39%), se acelera respecto a 2006-2011
  - Qali Warma (16%), se acelera respecto a 2006-2011
  - Juntos (14%), se desacelera respecto a 2006-2011
  - FONCODES (7%), se acelera respecto a 2006-2011
- Particularmente interesante es el caso de Qali Warma, que se ha convertido en el programa social con más presupuesto de este gobierno, constituyendo el ejemplo emblemático de la lógica de universalización del gasto en asistencia durante el quinquenio anterior. Actualmente representa casi el 25% del presupuesto de lucha contra la pobreza
- La ejecución del gasto siempre ha sido bueno en los programas sociales llegando al 95% en todos los programas sociales a cargo del MIDIS.

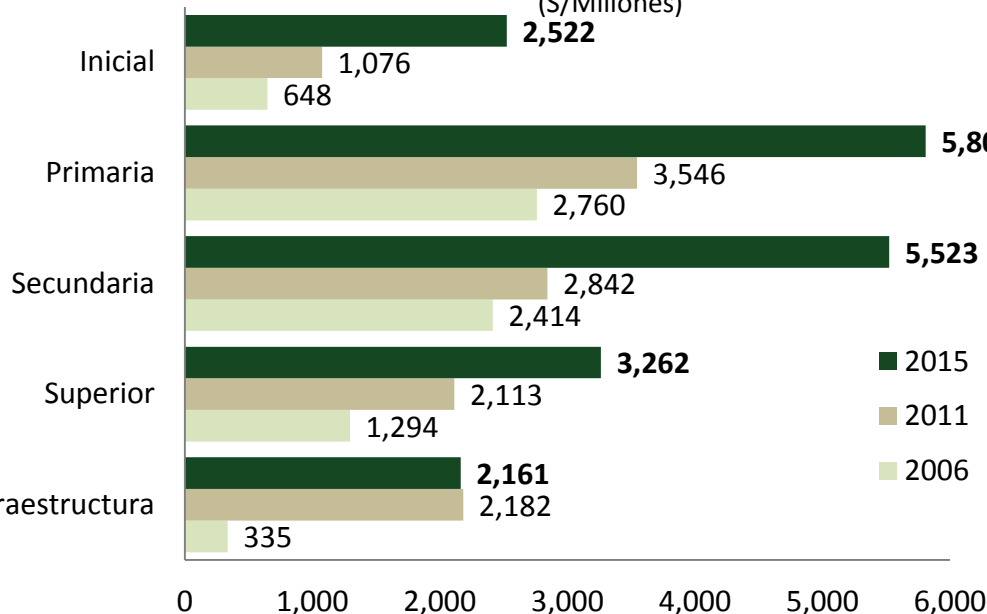


## REFORMAS EMPRENDIDAS

### Educación y salud: a diferentes velocidades

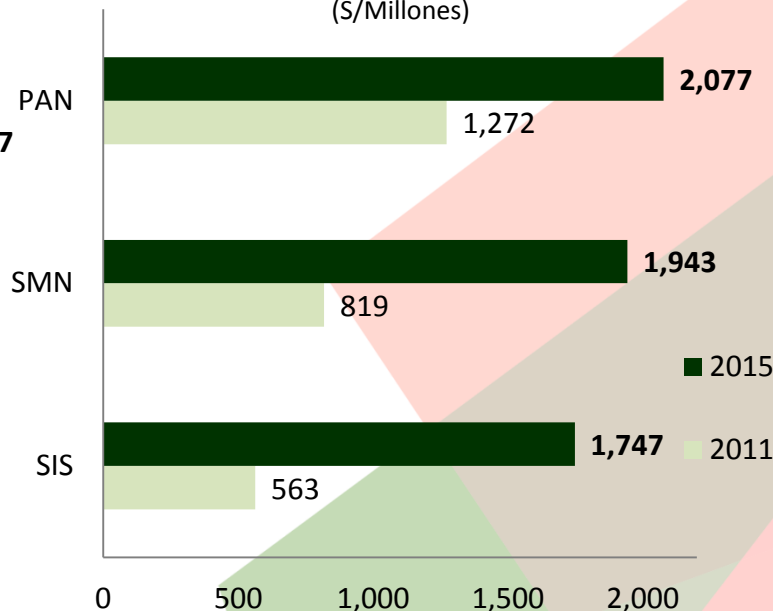
Gasto devengado en educación e infraestructura  
educativa: 2006, 2011 y 2015

(S/Millones)



Gasto devengado en salud: 2011,  
2013 y 2015

(S/Millones)



Fuente: MEF – Consulta amigable. Elaboración propia.

- En educación se observa un incremento importante en todos sus niveles, sobre todo en educación inicial. El gasto en infraestructura educativa se ha mantenido constante.
- En salud, el mayor crecimiento ocurre en el caso del SIS, siendo menores (aunque todavía importantes) los aumentos reportados en programas estratégicos



## REFORMAS EMPRENDIDAS

### Indicadores emblemáticos y metas del MIDIS

Indicador	Evolución	¿Se alcanza?	Indicador	Evolución	¿Se alcanza?
<b>1</b> Brecha de pobreza	<p>Valor 2015: 5%</p>	LB 2010: 9% Meta 2016: 6% 	<b>4</b> Hogares con paquete integrado de servicios	<p>Valor 2015: 67%</p>	LB 2010: 59% Meta 2016: 70% 
<b>2</b> Pobreza monetaria extrema	<p>Valor 2015: 4%</p>	LB 2010: 8% Meta 2016: 5% 	<b>5</b> Tasa de desnutrición infantil crónica	<p>Valor 2015: 14%</p>	LB 2010: 23% Meta 2016: 10% 
<b>3</b> Pobreza extrema con ingreso autónomo	<p>Valor 2015: 7%</p>	LB 2010: 11% Meta 2016: 7% 	<b>6</b> Anemia infantil	<p>Valor 2015: 33%</p>	LB 2010: 38% Meta 2016: 20% 

Fuente: INFOMIDIS, ENAHO . Elaboración propia.

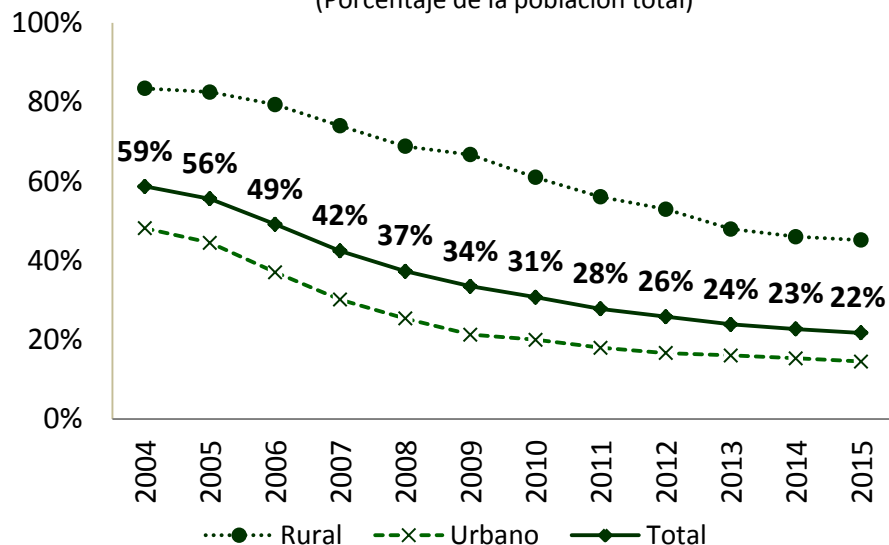


## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

La pobreza continuó cayendo durante los últimos 5 años pero a un ritmo menor

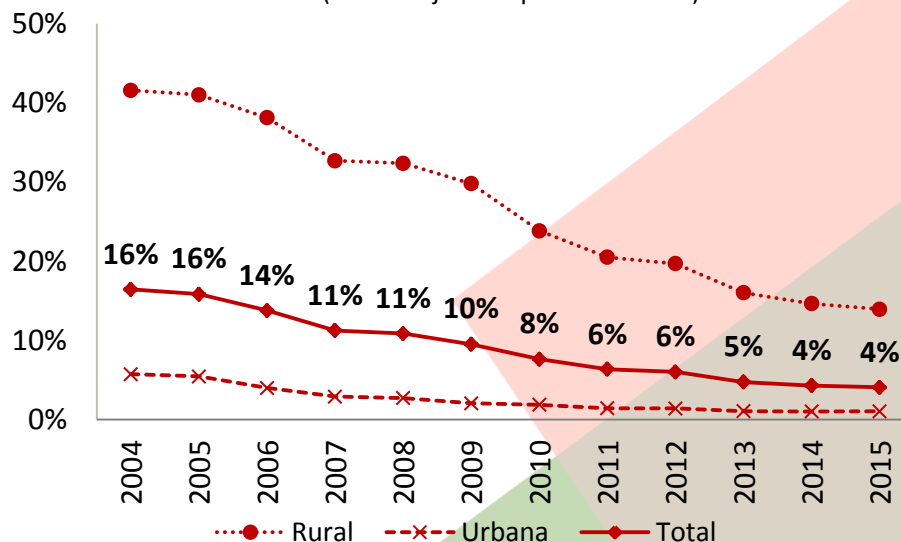
**Evolución de la pobreza: 2004-2015**

(Porcentaje de la población total)



**Evolución de la pobreza extrema: 2004-2015**

(Porcentaje de la población total)



Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

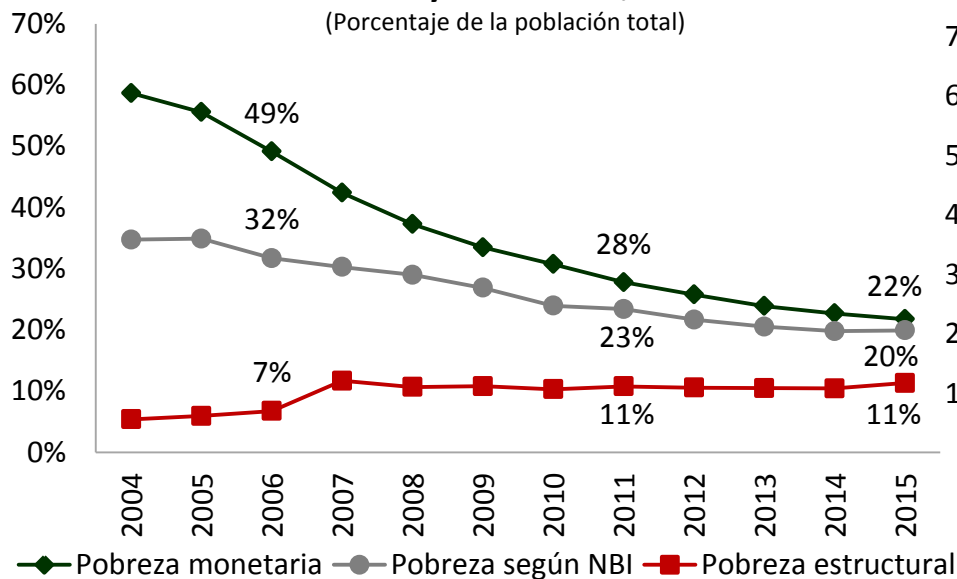
- La pobreza total ha caído de 31% (2010) hasta 22% (2015), casi 9 puntos en 5 años o 2 puntos por año. En términos absolutos, la reducción de la pobreza ha sido mayor en las zonas rurales, pero la intensidad de la caída ha sido mayor en zonas urbanas. La pobreza extrema prácticamente ha desaparecido (4% a nivel nacional), aunque hay bolsones persistentes en la zona rural dispersa.
- Respecto al quinquenio anterior el ritmo de la reducción es cada vez menor, tanto por la menor tasa de crecimiento económico (7% vs. 5%) como la menor elasticidad crecimiento – pobreza (0.71 vs. 0.36). Esto último es de esperar en la medida que nos acercamos al núcleo duro de la pobreza.



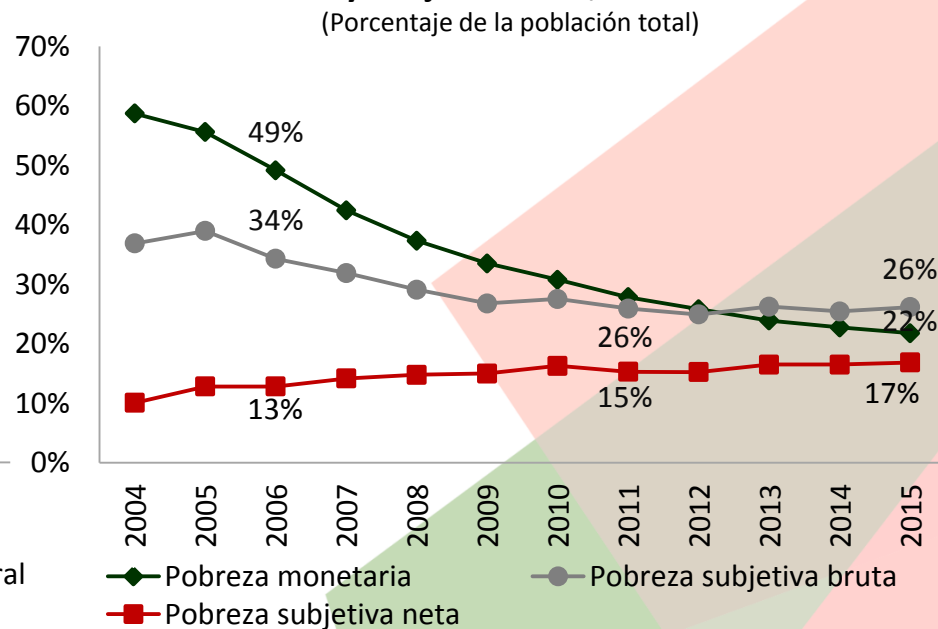
## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

Si cambiamos la definición de pobreza aparecen algunas tendencias que preocupan

**Evolución de la pobreza monetaria, no monetaria y estructural, 2004-2015**  
(Porcentaje de la población total)



**Evolución de la pobreza monetaria, subjetiva bruta y subjetiva neta, 2004-2015**  
(Porcentaje de la población total)



Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

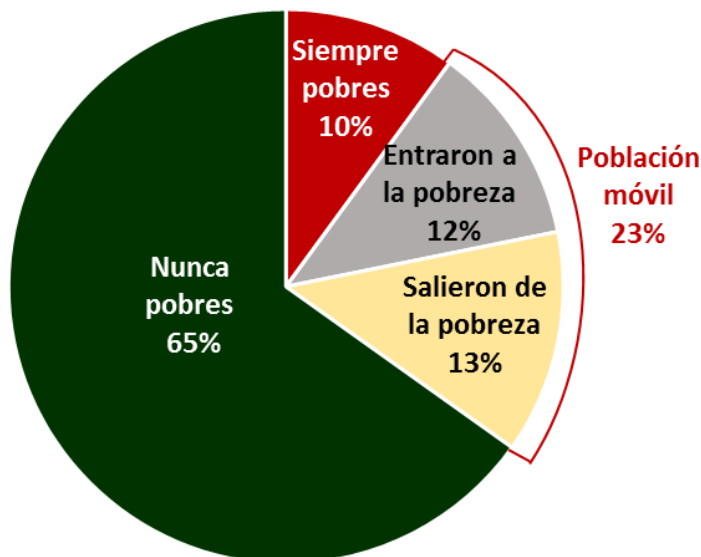
- La pobreza no monetaria se ha reducido desde 24% (2010) hasta 20% (2015), solo 4 puntos en 5 años o menos de 1 punto por año. La pobreza estructural se ha mantenido prácticamente constante alrededor del 11% de la población
- La pobreza subjetiva ha pasado de 28% (2010) a 26% (2015), solo 2 puntos en 5 años poco menos de 0.5 punto por año. La proporción de aquellos que no son pobres, pero se consideran así ha crecido ligeramente
- Respecto al quinquenio anterior, estas dos tendencias que se mantienen.



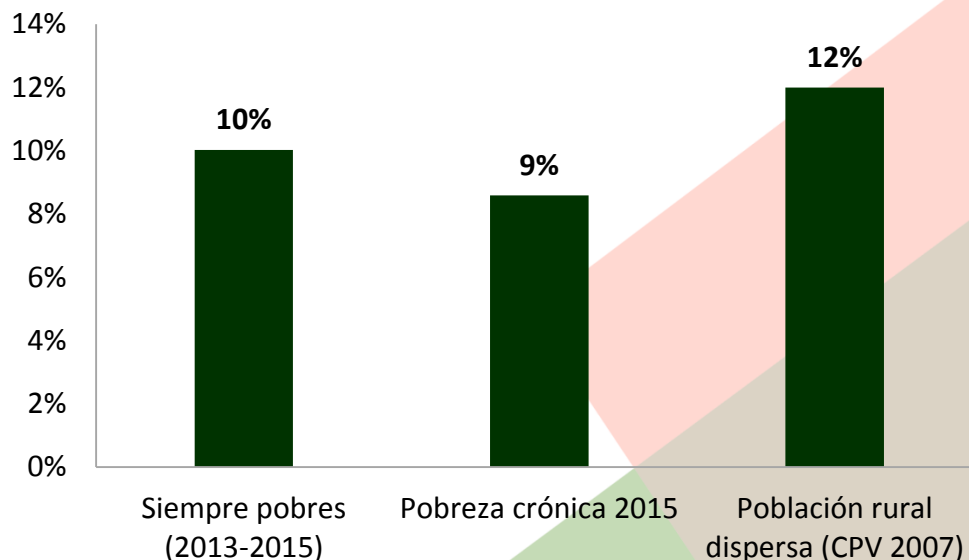
## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

Lo que pasa es que las condiciones de vulnerabilidad son más difícil es revertir

Transiciones de pobreza: 2013-2015



Mediciones comparadas del "núcleo" de la pobreza



- La población vulnerable es aquella que es pobre o la que tiene un riesgo alto de caer en pobreza. En el Perú la vulnerabilidad alcanza el 33%.
- En un extremo está el núcleo duro de la pobreza (10%) aquellos que siempre han sido pobres, menos vinculados con el mercado y que enfrentan las mayores brechas de capital humano y acceso a servicios sociales. Se ubican fundamentalmente en la zona rural dispersa de la selva baja y zonas alto-andinas.
- En otro extremo están aquellos que transitan dentro y fuera de la pobreza (23%), que enfrentan condiciones inadecuadas de inserción laboral (inseguridad de empleos o ingresos). Se ubican fundamentalmente en la zona informal urbana.

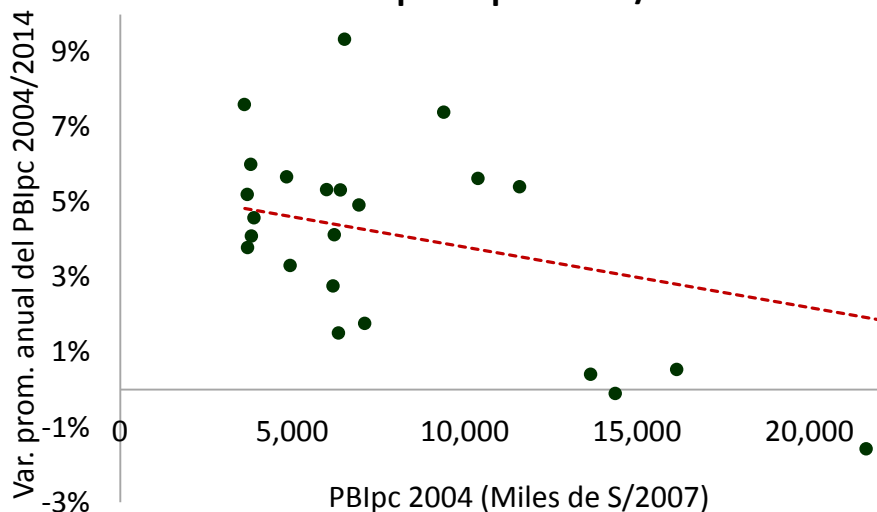




## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

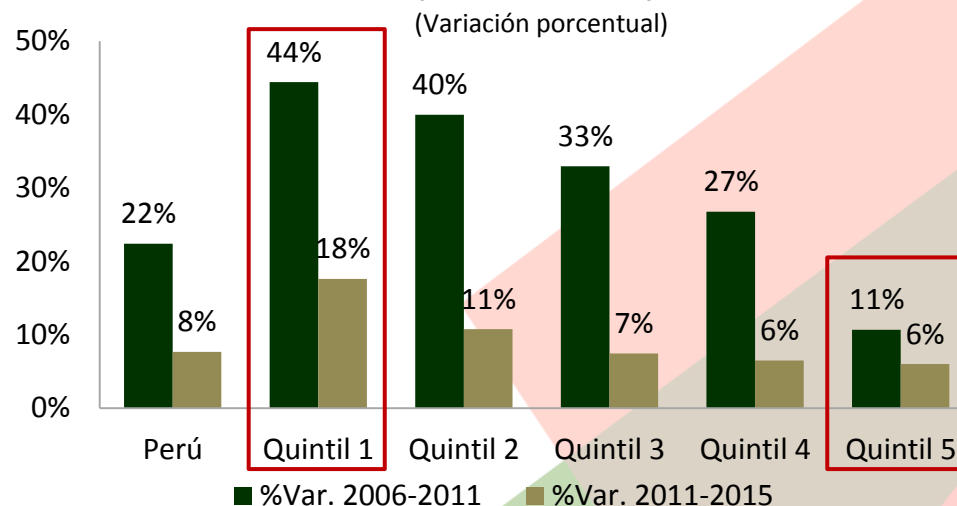
### El crecimiento ha sido pro pobre

**PBI per cápita 2004 vs. variación promedio anual del PBI per cápita 2004/2014**



Fuente: INEI. Elaboración propia.

**Evolución del gasto real per cápita según quintiles: 2006/2011 vs. 2011/2015**



Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

- Aquellos departamentos con niveles de ingreso menores a comienzos de la presente década son los que han crecido más rápido. Es decir, en el Perú se ha cumplido (parcialmente) cierta convergencia y posibilitando el crecimiento pro-pobre del país
- Los ingresos (o gastos) de la población de menores recursos ha seguido creciendo por encima de la de mayores ingresos.
- Sin embargo, como se puede notar el crecimiento no solo es menor, sino que ligeramente menos pro-pobre que hace 5 años. Durante el periodo 2006-2011 el quintil 1 crecía 4 veces más rápido que el quintil 5; durante el periodo 2011-2016 es 3 veces superior.



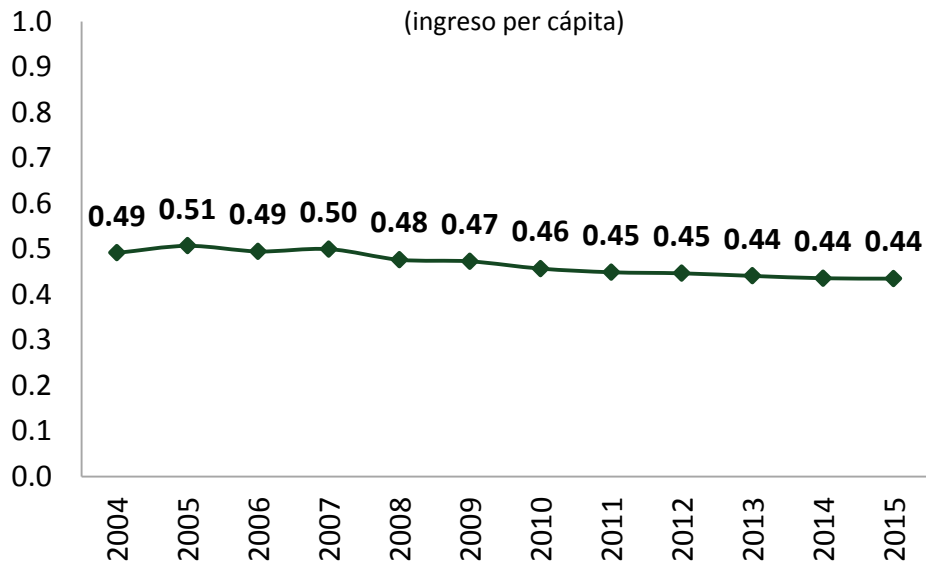


## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

El crecimiento ha sido pro pobre pero, ¿cuánto ha caído la desigualdad?

**Evolución del coeficiente Gini: 2004-2015**

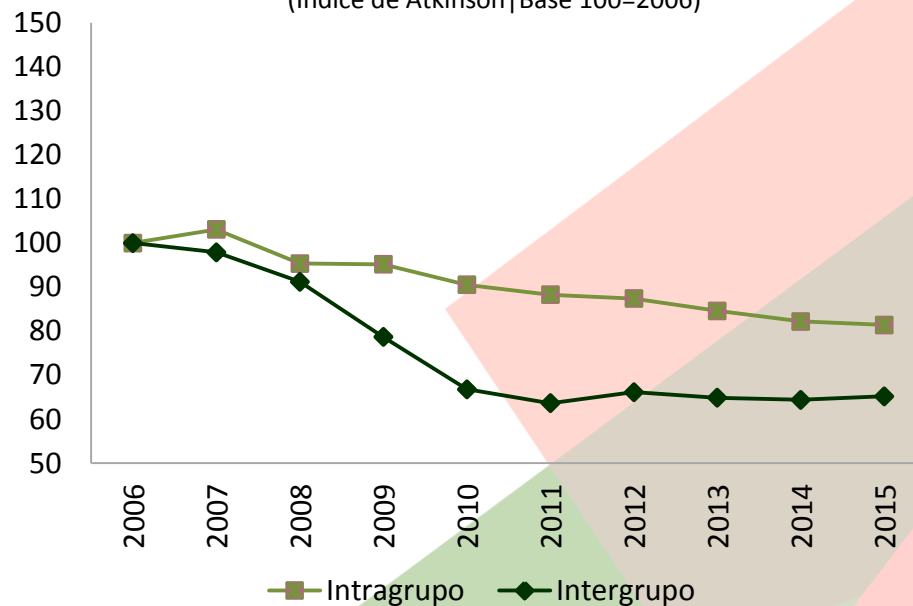
(ingreso per cápita)



Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

**Descomposición de la desigualdad**

(Índice de Atkinson | Base 100=2006)



- El coeficiente de Gini mide que tan desigual esta distribuida la riqueza (medida por ingreso o gasto) en una sociedad. Valores cercanos a 1 significa que la sociedad es más desigual y valores cercanos a 0 que es más igualitaria. En el Perú (país desigual) la inequidad se ha reducido, pero tímidamente. El coeficiente de Gini ha pasado de 0.49 (2004) a 0.45 (2015). Es decir, solo 0.04 puntos en casi 10 años.
- La desigualdad se puede descomponer en desigualdad inter-grupo (aquella que ocurre entre los departamentos del Perú) e intra-grupo (la que ocurre en los individuos de un mismo departamento). Hecho el ejercicio se observa que la desigualdad dominante es la intra-grupo y es la que menos se ha reducido. Las inequidades territoriales se han reducido más, sobre todo el quinquenio anterior



## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

Sumando las piezas, ¿efecto crecimiento o efecto distribución?

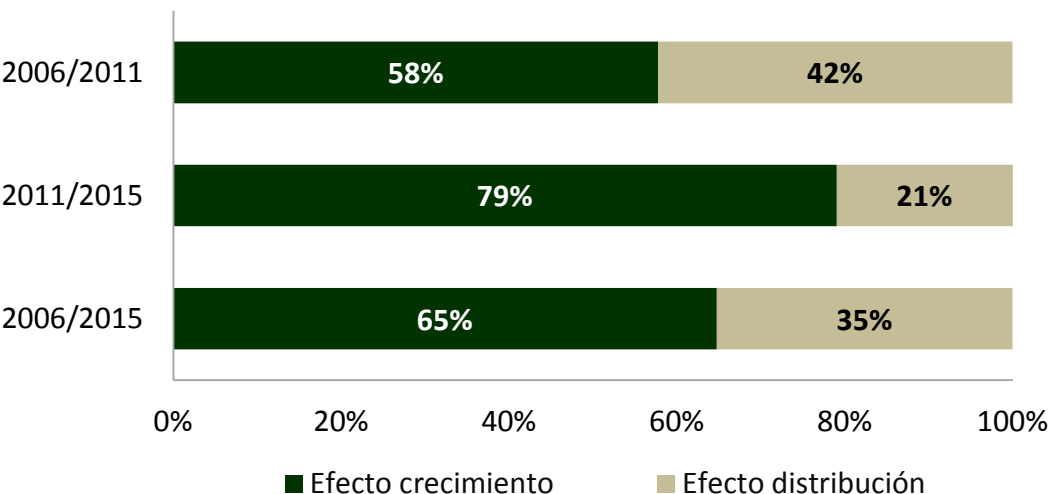
### Descomposición de la reducción de la pobreza

(Puntos porcentuales)

	2006/2011	2011/2015	2006/2015
<b>Reducción de la pobreza</b>	<b>-21.33</b>	<b>-6.05</b>	<b>-27.38</b>
<b>Componentes</b>			
Crecimiento	-12.3	-4.8	-17.7
Distribución	-9.0	-1.3	-9.7

### Descomposición de la reducción de la pobreza

(Porcentaje de la reducción total)



Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

- Se puede afirmar que en el Perú el principal responsable de la reducción de la pobreza es el crecimiento de los ingresos derivado del crecimiento económico.
- En la última década este efecto explica el 65% de la reducción y el efecto distribución solo el 35%.
- Comparando el periodo 2006 – 2011 vs. 2011 – 2016, se observa que el efecto crecimiento ha ganado importancia, a pesar del menor crecimiento (absoluto) observado en dicho periodo.



## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

### Educación: la cobertura es un problema del pasado

#### Tasa de asistencia escolar: 2006, 2011 y 2015

	2006	2011	2015
<b>Educación inicial</b>	<b>60%</b>	<b>72%</b>	<b>81%</b>
Según sexo			
Hombre	60%	73%	80%
Mujer	60%	72%	82%
Según área geográfica			
Urbano	69%	77%	81%
Rural	46%	61%	81%
<b>Educación primaria</b>	<b>93%</b>	<b>94%</b>	<b>91%</b>
Según sexo			
Hombre	94%	94%	91%
Mujer	92%	94%	90%
Según área geográfica			
Urbano	94%	93%	90%
Rural	92%	95%	92%
<b>Educación secundaria</b>	<b>74%</b>	<b>80%</b>	<b>82%</b>
Según sexo			
Hombre	74%	79%	82%
Mujer	73%	81%	82%
Según área geográfica			
Urbano	83%	85%	85%
Rural	55%	70%	75%

Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

- Los niveles de asistencia en el Perú superan el 80% en todas las edades normativas. Solo se encuentra subcobertura focalizada en la secundaria rural, donde la tasa de inasistencia escolar alcanza al 25% de los estudiantes.
- Brecha en educación inicial se ha seguido cerrando, cobertura primaria y secundaria se han mantenido.
- Sin embargo, ¿a qué tipo de escuela asisten?
- Datos del MINEDU revelan (2013 – 2014):
  - Brecha de S/. 63,000 millones
  - 15% de escuelas deben ser sustituidas
  - 56% requiere reforzamiento estructural
  - 75% requiere instalación de servicios básicos
  - 92% requiere instalación de internet
- Además, atraso salarial y escasa capacitación entre docentes (Ñopo y Mizala, 2012).

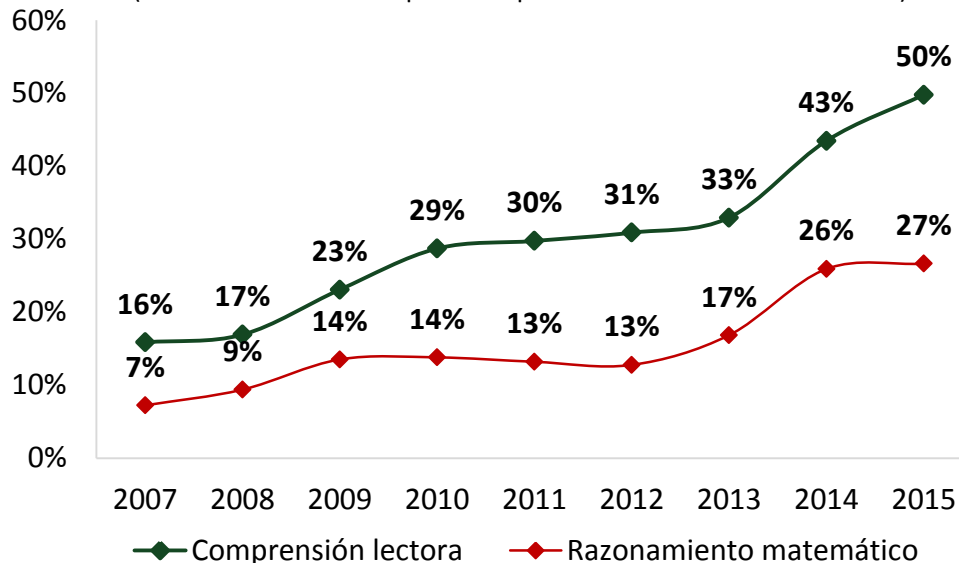


## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

Sin embargo, baja calidad redonda en bajos resultados

### Comprensión lectora y razonamiento matemático

(% de alumnos de 2° de primaria que alcanzan un nivel satisfactorio)



Fuente: MINEDU. Elaboración propia.

- La mitad de los niños no comprenden lo que leen y 3 de cada 10 no pueden resolver problemas matemáticos básicos. Lo anterior determina que de manera recurrente el estudiante peruano se ubique en el tramo inferior de la prueba PISA.
- Sin embargo, hay tendencias positivas que vale la pena destacar, sobre todo a partir del año 2012. En los últimos 3 años la comprensión lectora ha aumentado casi 20 puntos y el razonamiento matemático casi 15 puntos.
- Persisten brechas en la zona rural

### Comprensión lectora y razonamiento matemático según área geográfica y tipo de gestión de la escuela

(% de alumnos de 2° de primaria que alcanzan un nivel satisfactorio)

	2007	2011	2015
<b>Comprensión lectora</b>	16%	30%	50%
Según área			
Urbano	21%	36%	55%
Rural	6%	6%	18%
Según tipo de gestión			
Privada	33%	50%	61%
Pública	12%	23%	45%
<b>Razonamiento matemático</b>	7%	13%	27%
Según área			
Urbano	9%	16%	29%
Rural	5%	4%	12%
Según tipo de gestión			
Privada	11%	19%	25%
Pública	6%	11%	27%

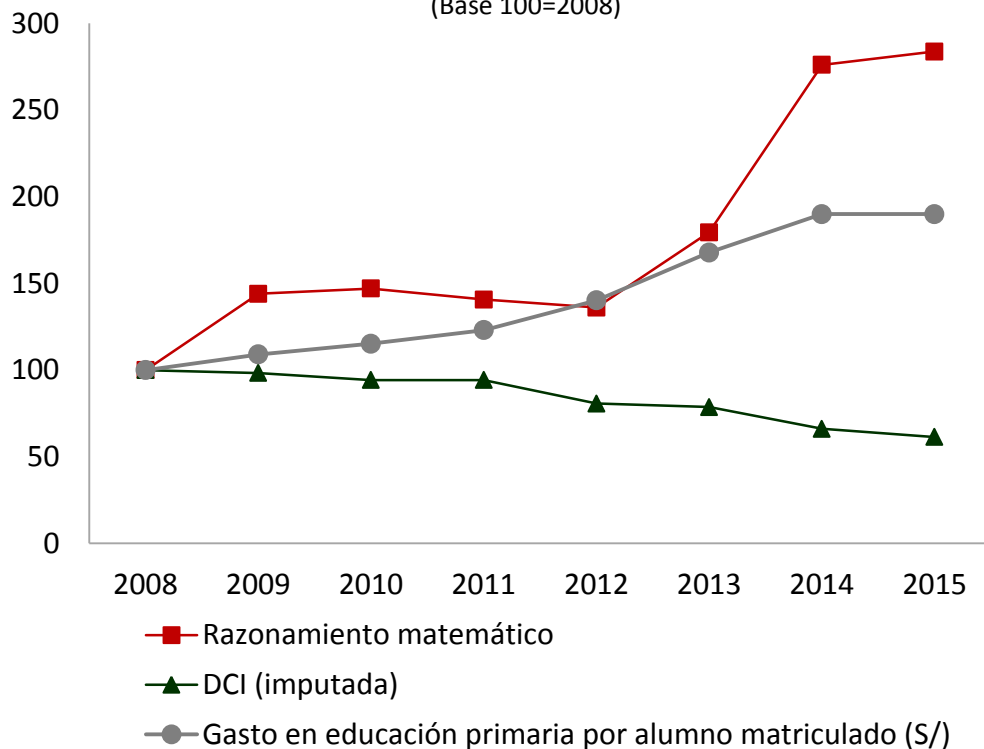


## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

Para sostener la mejora hay que entender sus causas

### Desnutrición crónica infantil y resultados educativos

(Base 100=2008)



Fuente: MEF, MINEDU y ENDES - INEI. Elaboración propia.

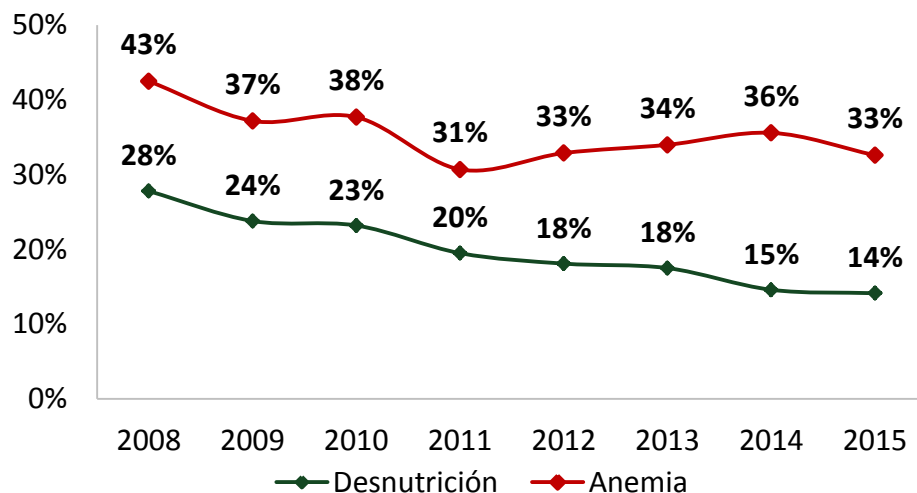
- Las variables que inciden en los rendimientos educativos de los niños pueden estar relacionados con la oferta (servicio educativo) o la demanda (condiciones de vida de los estudiantes).
- Es bueno tener mejores escuelas y mejores docentes, pero sin descuidar la salud de los niños o su nivel nutricional
- ¿Qué dice la literatura? El balance de la investigación desarrollado en Cueto (2007) y CIES (2012) permite intuir que en el caso peruano variables de infraestructura, equipamiento y proceso educativo (docentes) explicarían una pequeña porción del cambio
- Hay todavía poca evidencia respecto a la variable nutricional. Outes y otros (2011) y Sanchez (2013), encuentran efectos en etapas temprana del desarrollo.



## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

### Resultados mixtos en los indicadores de salud

**Evolución de la desnutrición crónica y de la anemia infantil**



Fuente: ENDES - INEI. Elaboración propia.

- La desnutrición ha caído desde 23% (2010) hasta 14% (2015), casi 10 puntos en 5 años o 2 puntos por año (+/- elasticidad = 0.4). Sin embargo, en el último se observa cierta estabilización de la caída.
- En el caso de anemia se observa una preocupante tendencia al alza, sobre todo la anemia leve (anemia grave baja y estable en el mismo periodo), que recién se estabiliza en el último año.
- Persisten brechas importantes en la zona rural

**Desnutrición crónica y anemia infantil según área geográfica: 2008, 2011 y 2015**

	2008	2011	2015
<b>Desnutrición crónica infantil</b>			
Perú	28%	20%	14%
Urbana	16%	10%	9%
Rural	45%	37%	28%
<b>Anemia infantil</b>			
Perú	43%	31%	33%
Urbana	39%	27%	30%
Rural	48%	39%	40%

Fuente: ENDES - INEI. Elaboración propia.

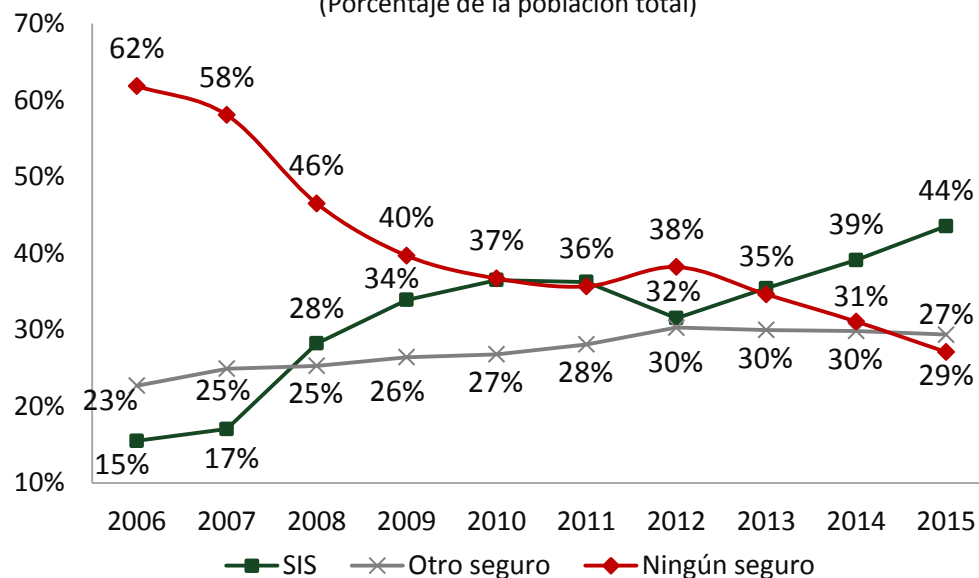


## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

### ¿Cómo van los indicadores de salud?

#### Cobertura de seguros de salud

(Porcentaje de la población total)



Fuente: MINEDU. Elaboración propia.

#### Motivos de no atención en EE.SS y tiempo destinado a la atención en salud

	Perú	Urbano	Rural
<b>Motivos de no atención</b>			
Personales 1/	63%	65%	52%
Oferta 2/	22%	20%	34%
Economicos 3/	7%	7%	10%
Otros	3%	2%	8%
<b>Tiempo</b>			
Tiempo transcurrido hasta la programación de la cita	3 días	4 días	8 horas
Tiempo de espera para ser atendido	46 min	54 min	30 min

1/ Personales: creencias, automedicación y/o falta de tiempo.

2/ Oferta: lejanía del EE.SS., demora en la atención, desconfianza en los médicos y/o maltrato del personal de salud

3/ Económicos: falta de dinero y/o de un seguro de salud.

Fuente: ENAHO - INEI. Elaboración propia.

- En este quinquenio se ha dado un segundo impulso al Seguro Integral de Salud. Hoy por hoy es la principal estrategia de financiamiento de las prestaciones y cubre a casi el 44% de la población.
- En términos de la oferta del servicio se observan pocos avances. Escasa infraestructura y personal sobre todo en el nivel primario de atención y sobre-cogestión en los niveles superiores.





## EVOLUCIÓN DE INDICADORES

### Otro logro que mostrar: infraestructura social

#### Acceso a servicios básicos

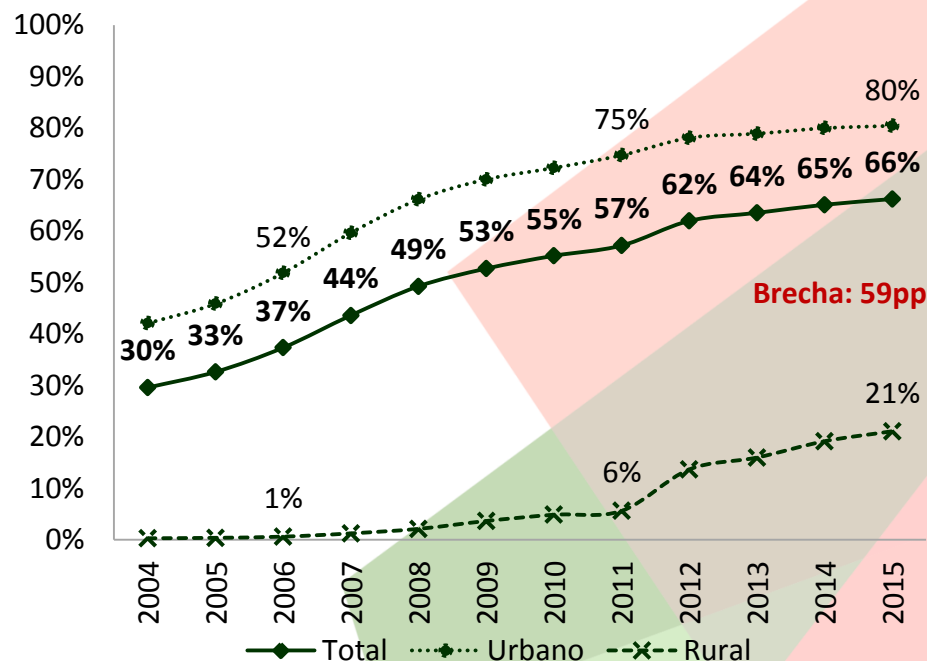
(Porcentaje del total de hogares)

Servicios	2006	2011	2015	Variación 2011-2015
<b>Agua</b>	<b>72%</b>	<b>77%</b>	<b>86%</b>	<b>8pp</b>
Urbano	86%	91%	92%	2pp
Rural	36%	38%	65%	26pp
<b>Saneamiento</b>	<b>57%</b>	<b>66%</b>	<b>74%</b>	<b>8pp</b>
Urbano	77%	84%	87%	3pp
Rural	6%	12%	32%	20pp
<b>Electrificación</b>	<b>80%</b>	<b>90%</b>	<b>94%</b>	<b>4pp</b>
Urbano	96%	98%	99%	0pp
Rural	40%	64%	78%	14pp
<b>Telecomunicaciones</b>	<b>44%</b>	<b>80%</b>	<b>89%</b>	<b>9pp</b>
Urbano	59%	90%	94%	4pp
Rural	4%	51%	74%	23pp

Fuente: ENANO - INEI. Elaboración propia.

#### Acceso a paquete integrado de servicios

(Porcentaje del total de hogares)



- En el último quinquenio, la cobertura de servicios básicos casi se ha universalizado en zonas urbanas. En los servicios analizados se han logrado tasas de cobertura que superan el 85% en cada caso.
- En el área rural, a pesar del crecimiento registrado (sobre todo agua y saneamiento), persisten brechas importantes, sobre todo en saneamiento lo que condiciona el indicador de acceso integrado a servicios.





## CONCLUSIONES

- La reforma emprendida por el gobierno de Ollanta Humala deja múltiples aspectos positivos, sobre todo asociados a la planificación y diseño de políticas públicas
  - Estrategia Nacional Incluir para Crecer (tempranamente) y Reforma Educativa (tardíamente).
  - Innovaciones en programas específicos (Cuna Más).
  - Criterios de evaluación: Presupuesto por resultados.
- Sin embargo, la curva de aprendizaje fue muy prolongada por lo que alinear implementación y operación tomó mucho tiempo (casi medio gobierno).
  - Condicionantes: geografía, recursos humanos.
  - Nuevos programas sin etapa pre-operativa o pilotos.
  - Demoras en los sistemas de focalización.
  - Escaso monitoreo y supervisión.
- Queda pendiente avanzar en esquemas de articulación
  - Pobreza (o desnutrición o rendimiento académico) es multi-causal y Estado organizado sectorialmente requiere desarrollar espacios de coordinación.
  - SINADIS nunca operó adecuadamente.
  - Micro-articulación fue limitada (FONIE, Haku Wiñay y Juntos, P65 y SIS).
  - Hipótesis: esquema de incentivos de funcionarios, diferente velocidad de sectores, débil institucionalidad.



## CONCLUSIONES

- ¿Cuáles son los retos de PPK?
  - En el corto plazo, todavía persiste espacio para reducir la pobreza.
    - ✓ Meta de 10% se ubica alrededor del valor del núcleo duro de la pobreza
    - ✓ Es alcanzable haciendo “más de lo mismo”, pero ¿es posible hacer más de lo mismo?
    - ✓ Posiblemente no: menor crecimiento y menor gasto social
    - ✓ Surge la necesidad de priorizar el gasto para sostener calidad de las intervenciones (revisar universalización de gasto asistencial)
    - ✓ Vuelven a cobrar relevancia temas como eficiencia del gasto y focalización
  - En el mediano plazo, retomar la agenda de articulación como estrategia para sostener reducciones de pobreza
    - ✓ Relanzar el SINADIS o cualquier otro arreglo institucional que asegure integralidad de intervenciones
    - ✓ A nivel de servicios sociales: insistir en educación es buena idea, pero sin descuidar nutrición y salud
    - ✓ A nivel políticas activas: escalar estrategias que articulan lo social con lo productivo y posteriormente con lo comercial (todavía ausente en el diseño)
  - En el largo plazo, se debe pensar en estrategias para “incluir” al núcleo duro de la pobreza (concentrado en zona rural dispersa) y reducir la vulnerabilidad (concentrado en zonas urbano-marginal).



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- Se hizo una revisión de la literatura 2013 – 2015 producida en el CIES para extraer lecciones para el próximo quinquenio
- Se han identificado aportes en cuatro áreas particulares:
  - ¿Cómo reforzar la elasticidad crecimiento – pobreza?
  - ¿Cómo articular lo social con lo productivo?
  - ¿Cómo institucionalizar una estrategia de coordinación de políticas?
  - Algunas innovaciones y resultados de impacto



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- ¿Cómo reforzar la elasticidad crecimiento – pobreza?
  - De acuerdo con Carpio y Céspedes (2011) la elasticidad crecimiento – pobreza en las zonas urbanas duplica la elasticidad de zonas rurales, por lo que la estrategia razonable es buscar políticas que aumenten dicha elasticidad.
  - Fort (2014) y Meléndez y Huaroto (2014) proponen la implementación de inversiones productivas (riego, caminos, telecomunicaciones, electrificación) y programas de apoyo social (programas sociales) y apoyo al productor (proyectos productivos).
  - Fort (2014): la categoría de gasto con mayor impacto relativo en la **pobreza** son los programas de apoyo social, luego caminos rurales y finalmente sistemas de riego. Sin embargo, medido en términos de **productividad**, el mayor impacto es generado por caminos, seguido de apoyo al productor y sistemas de riego.
  - Melendez y Huaroto (2014) encuentran que es más rentable invertir en combos (telecomunicaciones y electrificación) que de manera aislada en cada rubro presupuestal. Se encuentra evidencia de impactos en el corto plazo (ingreso y pobreza) de largo plazo (educación, trabajo infantil y salud).
  - Sin embargo, urbanización reciente de la pobreza (la mitad de los pobres viven en ciudades) genera la necesidad de repensar sobre el rol del mercado laboral en la estrategia de superación de la pobreza.
  - Rentería y Román (2013): empleo informal caracterizado por remuneraciones bajas e inestables incrementando la vulnerabilidad.



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- ¿Cómo reforzar la elasticidad crecimiento – pobreza?
  - Sin embargo, urbanización reciente de la pobreza (la mitad de los pobres viven en ciudades) genera la necesidad de repensar sobre el rol del mercado laboral en la estrategia de superación de la pobreza.
  - Rentería y Román (2013), Baldarago (2014) y Tello (2014): empleo informal es un escape al desempleo caracterizado por remuneraciones bajas e inestables incrementando la vulnerabilidad.
  - Se requieren políticas activas que incrementen productividad y capital humano (Trivelli, 2016).



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- ¿Cómo articular lo social con lo productivo?
  - Articular la política social con proyectos productivos es el mecanismo que sugiere la literatura para “graduar” de la pobreza a los beneficiarios de la política social permitiendo la generación de ingreso autónomo. En el Perú, se viene desarrollando el piloto Juntos – Haku Wiñay (Trivelli, 2016).
  - Existe evidencia a favor de la hipótesis de graduación a partir de la articulación entre lo social y productivo: transferencia en efectivo + empoderamiento + activo productivo + capacitación + inclusión financiera (Banarjee y otros, 2015).
  - Evidencia alternativa en el Perú:
    - ✓ Zegarra (2014): los hogares de Juntos usan parte de la transferencia para invertir en actividades productivas.
    - ✓ Del Pozo (2013): el programa Juntos tiene efectos identificables en inversión en activos productivos y acceso a crédito.
    - ✓ Aldana y Vasquez (2013): los hogares que acceden al programa Juntos aprovechan mejor proyectos del tipo productivo (Sierra Sur) adoptando prácticas, pero efectos en ingreso todavía se circunscriben a los más educados.
  - Cabrejos (2015) y Zegarra (2015) aterrizan propuestas para Piura y Areriquipa, respectivamente; mientras que Clausen y Yancari (2016) proponen una estrategia de inclusión financiera que potenciaría resultados de articulación productiva.



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- ¿Cómo institucionalizar una estrategia de coordinación de políticas?
  - Vargas y Clausen (2016)
    - ✓ Reformular el alcance de SINADIS, en tanto sistema de información sobre la política de desarrollo e inclusión social orientado a la toma de decisiones del gobierno nacional
    - ✓ Alinear SINADIS a la normativa vigente y prioridades presupuestales
    - ✓ Institucionalizar el SINADIS desde un enfoque territorial, armonizando dimensiones normativas, presupuestales u operativas
  - Vasquez y Franco (2007)
    - ✓ Creación de un fondo de inclusión social no adscrito a ningún ministerio con directorio independiente y sujeto a estrategias de rendición de cuentas
    - ✓ Incluye MIDIS + programas focalizados de otros ministerios



## REVISIÓN DE LA LITERATURA

- Innovaciones y resultados de impacto
  - Diaz y Saldarriaga (2014)
    - ✓ Se identifican efectos de Juntos sobre la asistencia a controles pre-natales y parto institucional
    - ✓ No se identifican efectos del Programa Juntos en indicadores de salud neonatal (peso al nacer)
    - ✓ Los resultados mixtos se atribuyen a la baja calidad del centro de salud, sobre todo en el nivel primario y se recomienda reforzarlo
  - Torres y Salinas (2016)
    - ✓ Pensión 65 reduce la horas trabajadas por parte de los adultos mayores, sobre todo en zonas urbanas, por lo que estaría cumpliendo un cierto rol de compensación social
  - Molina y Saldarriaga (2015)
    - ✓ Cambio climático tiene efectos negativos sobre peso al nacer y futuros ingresos de los niños
    - ✓ Políticas del MINSA no deben descuidar controles pre-natales y focalizar estrategias de acuerdo a vulnerabilidad climática