CIES
consorcio de investigación económica y social

ELECCIONES REGIONALES 2014
PERÚ
Consorcio de investigación económica y social - CIES
Centrando el Debate Electoral

PROPUESTAS DE POLÍTICAS
PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

ARTICULAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS Y OPCIONES DE POLÍTICA PARA EL LOGRO DE RESULTADOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

SILVANA VARGAS WINSTANLEY /
JHONATAN CLAUSEN LIZÁRRAGA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).
Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17
Telefax [51-1] 264-9855
www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo de la Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los autores y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015
Coordinación de la publicación: CIES
Corrección de estilo: Melody Toledo
Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo
Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.

CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Introducción

2. Articulación de la política social en el Perú: Antecedentes y avances

3. Diagnóstico
- 3. 1. La Estrategia Nacional Crecer
- 3. 2. Crecer Wari
- 3. 3. Crecer en Libertad
- 3. 4. Programa de Acciones Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil – PAIMNI San Martín
- 3. 5. Lecciones asociadas a las experiencias regionales
- 3. 6. Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales

4. Experiencias y articulaciones en torno a la inclusión económica

5. Efectivizando la articulación vertical: propuestas de política

6. Análisis de restricciones y recomendaciones

7. Conclusiones

8. Hoja de Ruta

Referencias bibliográficas

Anexos

PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Silvana Vargas Winstanley y Jhonatan Clausen, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto "Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral", las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa

de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá; y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto

ABSTRACT

El presente documento de política se pregunta: ¿Cuál es el rol de los gobiernos regionales, como líderes de la articulación de la política social en el territorio, con relación a las políticas de inclusión económica que viene ejecutando el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)? Y ¿Qué elementos del proceso de articulación intersectorial en torno a resultados de nutrición infantil pueden replicarse para promover la articulación de las políticas de inclusión económica a nivel regional?

Para dar respuesta a ello, el documento se divide en cinco secciones. En la primera sección se analiza los antecedentes y avances de la articulación en la política social del Perú. En la segunda se presenta la revisión de las iniciativas seleccionadas, que van desde la Estrategia Nacional Crecer, pasando por tres estrategias regionales, hasta llegar al Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED). La revisión de estas experiencias permite identificar lecciones acerca de cómo la articulación de políticas podría aplicarse para activar resultados de inclusión económica. En la tercera sección se exploran propiamente las iniciativas relacionadas a inclusión económica con énfasis en los antecedentes del programa HakuWiñay. La cuarta sección plantea las alternativas de articulación de la política en torno a resultados de inclusión económica, partiendo de las lecciones de política observadas en las secciones previas, identificando aquellos elementos sobre los cuales los gobiernos regionales pueden llevar a cabo aportes significativos para implementar un esquema de articulación intergubernamental que combine los programas. Finalmente, la última sección discute las principales restricciones relativas a la implementación de la opción escogida, así como las recomendaciones y ruta a seguir de cara a su implementación.

1. INTRODUCCIÓN

La política social en Perú atraviesa actualmente un proceso de cambio significativo cuyo hito fundamental fue la creación del Midis, en octubre de 2011. Uno de los hitos previos ha sido, evidentemente, la Estrategia Nacional Crecer que, entre otros aspectos, enfatizó la apuesta del Estado por reducir la desnutrición crónica infantil (DCI) a partir de un esfuerzo de articulación intersectorial e intergubernamental. Posteriormente, el Midis –a través de su Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis) "Incluir para Crecer"– priorizaría los resultados de la política bajo un enfoque de ciclo de vida entre los que resaltan su Eje 1, asociado a nutrición infantil, y su Eje 2, asociado a desarrollo infantil temprano.

Actualmente, existe evidencia acerca de las llamadas intervenciones efectivas para la disminución de la desnutrición crónica infantil[1], que han sido útiles para el establecimiento de procesos de articulación generados a partir de Crecer y que han tenido eco en las iniciativas regionales producidas a partir de esta estrategia. Recientemente, el Midis ha creado, sobre esta experiencia y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un instrumento de política orientado a impulsar el logro de metas de reducción de la DCI y anemia en alianza con otros sectores y, fundamentalmente, con los gobiernos regionales (GORE). Se trata del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), según lo dispuesto por la Ley de Presupuesto Público para el año 2014. La idea central de este instrumento es la transferencia de recursos a los GORE sujeta al cumplimiento de compromisos de gestión y metas de cobertura definidas *ex–ante* a través de un Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) suscrito entre el Midis (a través de su Dirección General de Políticas y Estrategias), el MEF (a través de su Dirección General de Presupuesto Público) y el GORE respectivo.

1 Por ejemplo, el Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (Painmi) de la región San Martín lista una serie de intervenciones efectivas tales como atención prenatal, atención del parto y del recién nacido, administración de vacunas, suplementos de micronutrientes (hierro, ácido fólico), controles de crecimiento y desarrollo (CRED), entre otros.

No obstante, a diferencia de lo mencionado sobre las políticas de lucha contra la DCI, las iniciativas públicas alrededor del logro de resultados de inclusión económica (Eje 4 de la Endis) no han logrado alcanzar aun una escala que permita hablar de procesos masivos de superación de la pobreza a partir del incremento de los ingresos autónomos de las familias. Este hecho puede explicarse en gran medida debido a la naturaleza del problema de la pobreza extrema (entendida a partir de la pobreza monetaria) cuya solución requiere medidas de política particularmente complejas y sobre todo que no dependen de un solo modelo de intervención o, en todo caso, requieren intervenciones altamente flexibles, orientadas a la demanda y con capacidad para adaptarse a contextos sumamente heterogéneos. Generar este tipo de intervenciones es un reto muy importante para el sector público, que está especializado más en la gestión de iniciativas estandarizadas, donde la flexibilidad de las políticas pareciera ser, en la mayoría de los casos, más un obstáculo que una oportunidad.

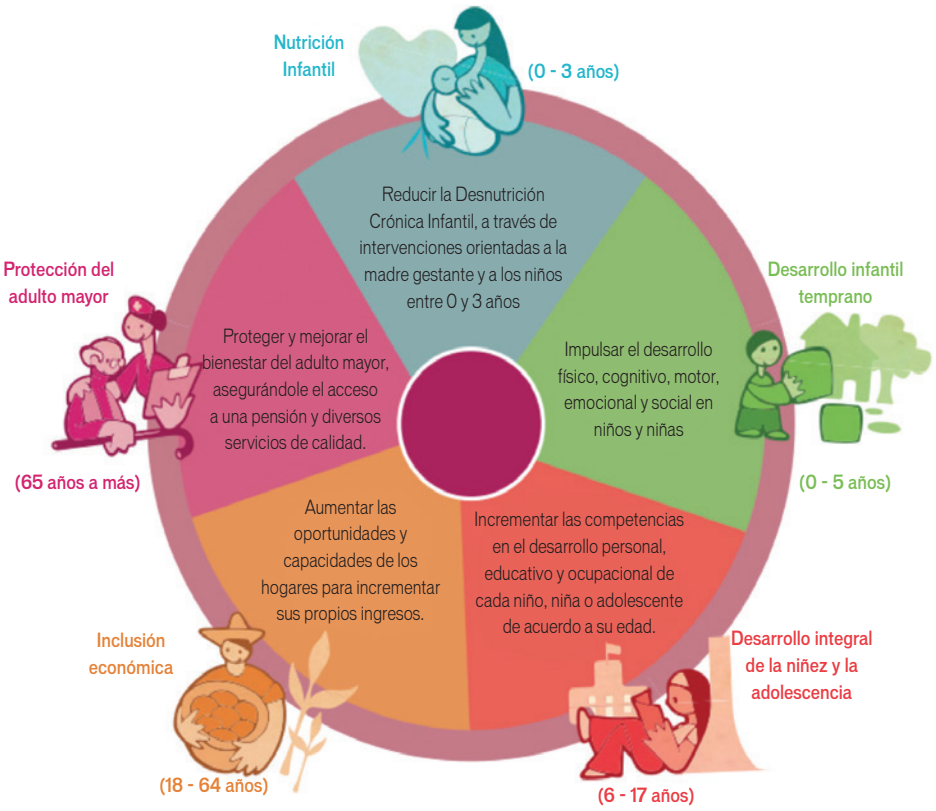
A pesar de las dificultades, actualmente existe evidencia de intervenciones relacionadas a la inclusión económica que sí han tenido resultados positivos. La historia detrás de estas experiencias se basa en el desarrollo de una serie de programas piloto que han sido implementados, tanto desde el sector público como desde el privado[2]. A partir del aprendizaje producto de estas experiencias, el Midis, a través de Foncodes, creó en 2012 el programa de desarrollo productivo Mi Chacra Emprendedora "HakuWiñay[3]". A su vez, HakuWiñay(HW) es parte del esquema articulado de programas sociales que el Midis ha empezado a desarrollar para generar un esquema de "egreso" para los usuarios de las políticas sociales focalizadas. Este esquema articulado tiene como base el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) Juntos, alrededor del cual se articula HW como iniciativa productiva y de inclusión financiera y el Fondo de Inclusión Económica para Zonas Rurales (Fonie), que permite la realización de obras de infraestructura básica. HW, sin embargo, depende de forma directa de Foncodes y por ende del Midis, de modo que el componente de articulación intergubernamental es aún bajo, a diferencia del caso de las intervenciones alrededor de nutrición infantil y desarrollo infantil temprano.

Aunque ambas políticas (inclusión económica y desarrollo infantil temprano) difieren notoriamente en el tipo de intervenciones que ejecutan, tienen un elemento en común: que la articulación de intervenciones puede potenciar los resultados que ambas pretenden activar. Queda claro además que, en cuanto a la articulación intergubernamental, la política pública alrededor de los Ejes 1 y 2 de la Endis ha tenido mayor éxito en lograr que los diferentes niveles de gobierno se involucren concretamente y dialoguen entre sí. En cambio, en el caso de la inclusión económica existen alternativas interesantes de articulación entre intervenciones pero que son manejadas centralmente por el Midis y en las cuales falta aún desarrollar el componente de articulación intersectorial e intergubernamental.

2 Como Sierra Productiva, el Modelo de Graduación de Extrema Pobreza (MGEP), el Proyecto Sierra Sur y el Corredor Puno-Cusco.

3 En Quechua "Vamos a Crecer".

GRÁFICO 1
Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer": Ejes estratégicos de política



Fuente: Midis (2013a)

Este documento de política se pregunta: ¿Cuál es el rol de los gobiernos regionales, como líderes de la articulación de la política social en el territorio, con relación a las políticas de inclusión económica que viene ejecutando el Midis? Y ¿Qué elementos del proceso de articulación intersectorial en torno a resultados de nutrición infantil pueden replicarse para promover la articulación de las políticas de inclusión económica a nivel regional? En ese sentido, el objetivo central de este estudio es identificar, a partir de la revisión de las experiencias de articulación en torno al desarrollo infantil temprano (en particular, en lo relativo a la lucha contra la DCI), elementos que forjen un mayor diálogo y participación de los GORE con los esquemas de inclusión económica y "egreso" promovidos por el Midis (a partir del esquema articulado Juntos+HakuWiñay+Fonie) y, a su vez, promuevan que las intervenciones de política orientadas al incremento de ingresos autónomos de la población en situación de pobreza sea verdaderamente una política articulada horizontalmente. Las experiencias seleccionadas son las de Crecer, Crecer Wari, Crecer en Libertad, Painmi y FED. La estrategia metodológica incluyó la revisión y análisis de dichas experiencias a partir de sus documentos normativos y operativos.

Es necesario recalcar, sin embargo, que no se trata simplemente de extrapolar los instrumentos y espacios exitosos creados a partir de los Ejes 1 y 2 para crear espacios gemelos para el Eje 4. Evidentemente, esto representaría un error debido a que la naturaleza, dinámica y características de los problemas son distintas. En ese sentido, resulta indudable que la inclusióneconómica requiere de intervenciones flexibles y de herramientas y procesos de articulación que también lo sean.

2. ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN PERÚ: ANTECEDENTES Y AVANCES

La creación del Midis se ha constituido en el hito más importante en la historia reciente de la política social peruana, al punto que ha dado lugar a un nuevo modo de entender, planificar y ejecutar la política social orientada a la lucha contra la pobreza y la atención de los segmentos más excluidos de la población.

Uno de los cambios más relevantes que ha traído el proceso de reestructuración iniciado por el Midis ha sido lograr que el grueso de las políticas sociales focalizadas pase a estar sustentadas en una lógica orientada al logro de resultados y basada en metas claras con indicadores verificables[4]. A su vez, este logro es el corolario de una serie de experiencias exitosas que ya venían siendo ejecutadas antes del Midis, como las intervenciones sociales bajo el esquema de presupuesto por resultados, creadas en 2007.

4 A cien días de su creación, el Midis publicó un conjunto de metas sociales al 2016 basadas en indicadores medibles. Dichas metas fueron presentadas en el documento "Midis 100 Días: Rendición de Cuentas y Lineamientos Básicos de la Política de Desarrollo e Inclusión Social" disponible en http://goo. gl/36zXWS.

CUADRO 1
Indicadores y metas de la política de desarrollo e inclusión social

	Nacional		PEPI	
	Línea de base 2010	Meta a 2016	Línea de base 2010	Meta a 2016
Brecha de pobreza	7,9	6,0	28,6	16,3
Pobreza extrema	8,3	5,0	38,2	20,0
Pobreza extrema usando el ingreso autónomo de los hogares	11,0	7,0	50,5	26,7
Hogares con paquete integrado de servicios	59,4	70,0	13,2	46,9
Asistencia de niños de entre 3 y 5 años de edad a educación básica regular	73,8	85,0	60,6	78,4
Desnutrición crónica menores de 5 años(OMS)	23,2	10,0	50,7	23,8

Fuente: MIDIS Cien Días.

Otro de los elementos a destacar es el establecimiento del Midis como ente rector de la política nacional de desarrollo e inclusión social, tanto a nivel intersectorial como intergubernamental, rol que tiene sustento en la propia ley de creación del sector. [5] Dicho marco legal establece además la creación del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis) cuyo liderazgo debe ser ejercido por el Midis. [6]

Todos estos elementos, así como el modelo de política social focalizada planteado por el Midis, se ven reflejados en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis) "Incluir para Crecer", aprobada en junio de 2013. En la Endis se establecieron los lineamientos centrales y resultados prioritarios de la política social focalizada bajo la rectoría del Midis y que organizan al conjunto de intervenciones de política social del Estado. Estos lineamientos se basan, a su vez, en el enfoque de ciclo de vida reflejado en 5 ejes de política social: (1) nutrición infantil, (2) desarrollo infantil temprano, (3) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, (4) inclusión económica y (5) protección del adulto mayor.

Asimismo, se definió una población objetivo emblemática denominada "Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social" (PEPI) y que comprende a los hogares que cumplen con por lo menos 3 de las 4 condiciones de exclusión identificadas por el Midis a partir de un criterio multidimensional de privaciones y de su naturaleza correlacional con las condiciones de pobreza y exclusión que tradicionalmente han enfrentado ciertos grupos de población en Perú. Se consideran condiciones de exclusión: (i) vivir en un hogar rural[7], (ii) pertenecer a un hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria

5 El sector de desarrollo e inclusión social fue creado mediante la Ley N.° 29792, del 20 de octubre del 2011.

6 A pesar de ello, el Sinadis aún no ha sido reglamentado y por tanto no se encuentra plenamente operativo. Esto evidentemente constituye una limitante a los procesos de implementación de estrategias de política social articuladas.

7 Para fines prácticos, el INEI considera como un hogar rural a aquel que se encuentra ubicado en un centro poblado con 400 viviendas o menos.

incompleta o menos, (iii) pertenecer a un hogar con jefe o cónyuge que tiene una lengua originaria como lengua materna (iv) pertenecer al quintil 1 de la distribución nacional del gasto per cápita.

Si bien la Endis tuvo al Midis como su principal actor e impulsor, en la estrategia se reconoce que el conjunto de la política social en Perú va más allá de la rectoría del Midis y que, por tanto, su puesta en marcha depende fundamentalmente de la acción intersectorial e intergubernamental. En ese sentido, el Midis apostó muy tempranamente por la articulación como instrumento para hacer operacional su propuesta de política y la definió como *"la concurrencia oportuna de esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales asociados al cumplimiento de resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social*" (2013b). Sin embargo, la idea de articulación incluso como categoría amplia no es un concepto unívoco. Más aún, quizás lo más acertado sea hablar de "articulaciones" o de tipos de articulación. Aun cuando la elaboración de un marco conceptual sobre la articulación en la política pública no es objeto de esta investigación, ensayamos una clasificación basada en la praxis actual de la política pública en Perú.

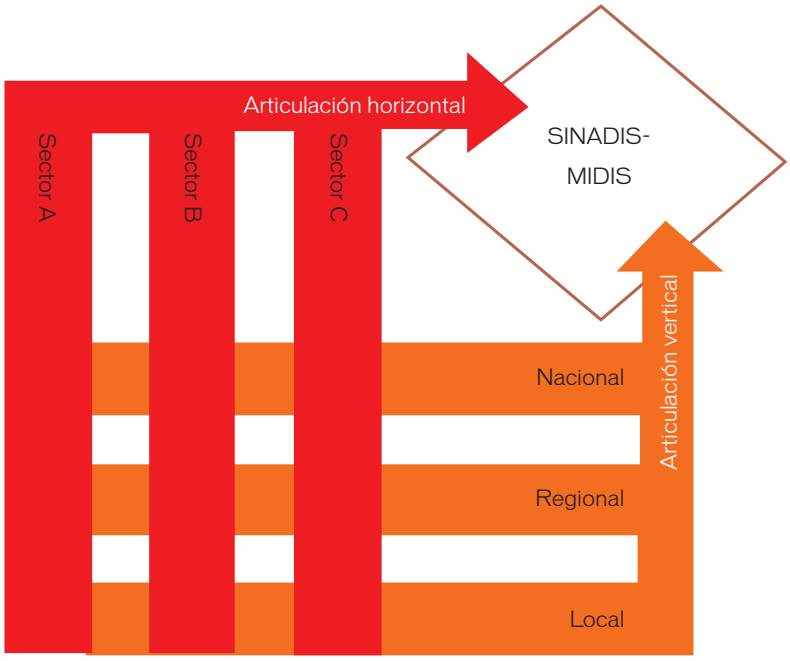
- **Articulación operativa**. Un primer tipo de articulación que lleva a cabo el Midis se da a nivel de las intervenciones que el ministerio gestiona directamente, es decir, a nivel de los cinco programas sociales que ejecuta.[8] Así, al articular estos programas sociales, el Midis busca que las intervenciones de política lleguen a los usuarios de forma oportuna y eficaz[9]. Este tipo de articulación facilita la dimensión operativa de los programas, depende totalmente del Midis y está orientada principalmente a los usuarios de programas sociales focalizados de alivio temporal de la pobreza.

- **Articulación estratégica**. El segundo tipo de articulación es el que parte del rol rector del Midis en relación a la política social (ver gráfico 2). A su vez, este rol articulador parte de un enfoque estratégico a dos niveles: articulación horizontal (es decir, entre sectores) y articulación vertical (entre los distintos niveles de gobierno). La articulación horizontal y vertical de la política social incluye a los cinco programas sociales del Midis pero no se limita a ellos, ya que también comprende las intervenciones de otros ministerios (salud, educación, vivienda, entre otros), GORE y gobiernos locales. En ese sentido, aun cuando el Midis ejerza el liderazgo del proceso de articulación, se requiere que todos los sectores y niveles de gobierno involucrados cooperen en el logro de los objetivos de política definidos en la Endis. Esto a su vez, corresponde al hecho de que la política social en Perú es mucho más amplia que los cinco programas a cargo del Midis (de naturaleza focalizada y temporal) e incluye los servicios públicos de tipo universal a los que todos los ciudadanos tienen derecho y que se encuentran bajo la rectoría de otros sectores distintos al de desarrollo e inclusión social.

8 Los programas sociales que recaen bajo la jurisdicción directa del Midis son: el programa de transferencias monetarias condicionadas Juntos, el programa de cuidado diurno y asesoría nutricional para la primera infancia Cuna Más, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), el programa de alimentación escolar "QaliWarma" y el esquema de pensiones sociales no contributivas "Pensión 65".

9 Por ejemplo se espera que para 2016 el 60% de las familias que participan del programa de desarrollo productivo HakuWiñay sean a la vez usuarios del programa Juntos.

GRÁFICO 2
Niveles de articulación estratégica de la política social



Elaboración: propia

Es necesario mencionar que la apuesta por la articulación en torno a resultados sociales no es algo que surgió con el Midis, sino que este recogió una serie de hitos y antecedentes que hicieron posible diseñar la propuesta de política que fue luego cristalizada en la Endis. Así, Trivelli y Vargas (2014) dan cuenta de por lo menos tres antecedentes de la Endis. El primero de estos antecedentes es de tipo académico y coincide con la publicación del estudio de Escobal y Torero (2002)[10]acerca del impacto de llevar a cabo intervenciones sociales conjuntas sobre la reducción de los niveles de pobreza. El principal hallazgo de la investigación es que la suma de intervenciones de distinto tipo (infraestructura pública tradicional, servicios públicos orientados a generar capital humano y tecnologías de la información y comunicación) genera impactos de reducción de pobreza mayores a la suma de los impactos individuales de cada una de dichas intervenciones. En ese sentido, la generación de "paquetes" de programas sociales tendría un impacto en ocasiones exponencialmente mayor que su provisión individual y desarticulada.

Un segundo hito identificado por las autoras se basa en una experiencia de la política social en América Latina, concretamente la creación del sistema "Chile Solidario" en 2002. Este sistema se basa fuertemente en la articulación entre las áreas de educación, salud y seguridad social entendidas a partir de un enfoque de ciclo de vida (enfoque que fue luego adoptado por el Midis al momento de la formulación de la Endis). El sistema consta de cuatro componentes, a saber: el sistema de selección de beneficiarios, el programa de apoyo psicosocial, las prestaciones monetarias y el esquema de acceso preferente a programas sociales.

10 A pesar de la significativa importancia de esta investigación, es necesario mencionar que la propuesta del Midis se asienta en una verdadera masa crítica de investigaciones y estudios sobre pobreza rural que han sido producidos por la academia peruana en su conjunto.

Finalmente, el tercer hito identificado se basa en la historia reciente de la política social en Perú a partir de la aprobación de la estrategia nacional Crecer[11]. De acuerdo a su plan de operaciones[12], Crecer fue concebida inicialmente como una "estrategia articulada de lucha contra la pobreza y la DCI". La experiencia de Crecer fue exitosa en el logro de sus objetivos, principalmente los relacionados a la reducción de la DCI (Trivelli 2014). Esto se debió a que se contaron con intervenciones articuladas de tipo intersectorial pero también con procesos de implementación regional de la estrategia. En particular, destacan tres experiencias regionales donde la articulación entre niveles de gobierno se evidenció de manera exitosa: CrecerWari (Ayacucho), Crecer en Libertad (La Libertad) y el Programa de Acciones Integrales para Mejorar la Nutrición Infantil (Paimni San Martín).

En síntesis, las primeras experiencias que evidenciaron la pertinencia de la articulación como proceso activador de resultados de política en el país fueron implementadas en torno al desarrollo infantil temprano (en particular, respecto a la reducción de la DCI). Estas experiencias generaron evidencia para la posterior articulación de intervenciones como elemento transversal de la propuesta de política del Midis. Así, a partir de esas experiencias, el ministerio ha trasladado los esfuerzos de articulación a otros ejes de política, entre ellos, el de inclusión económica. En esa línea, este documento de política explora las oportunidades de la articulación asociadas al rol activo de los GORE. En la siguiente sección se reflexiona acerca de las experiencias previas de articulación en torno a resultados de desarrollo infantil temprano (algunas en curso hasta el día de hoy) y que han promovido espacios de colaboración efectiva. Este esfuerzo permite identificar oportunidades para replicarlos y/o incorporarlos en los esquemas articulados de políticas de inclusión económica que se ejecutan en la actualidad bajo los lineamientos del Midis y otros sectores.

11 Trivelli (2014) rastrea los esfuerzos de articulación de políticas sociales hasta la creación de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) que formuló el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006. En dicho Plan, se estableció la necesidad de que los diferentes sectores del gobierno llevaran a cabo acciones articuladas alrededor de objetivos amplios de lucha contra la pobreza y pobreza extrema; sin embargo, esta primera experiencia no tuvo los resultados esperados en lo referente a hacer efectiva una política articulada, puesto que finalmente cada sector actuó de manera independiente al momento de la aplicación del plan.

12 Aprobado mediante Decreto Supremo N.° 080-2007-PCM.

3. DIAGNÓSTICO

3. 1. La Estrategia Nacional Crecer

Crecer fue gestada en el año 2007 en el marco de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) como un esfuerzo de articulación de políticas de lucha contra la pobreza basado en tres ejes de política definidos a partir del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006, de los consensos definidos en el espacio del Acuerdo Nacional y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales, (ii) promoción de capacidades y oportunidades económicas, (iii) establecimiento de una red de protección social.

Tal como hemos referido, Crecer se entendió desde un principio como una iniciativa que buscaba promover "una intervención articulada y complementaria [...] con la finalidad de garantizar la adecuada provisión de bienes y servicios que cubran de manera integral las necesidades de la población en situación de pobreza" (ST-CIAS, 2007:3). En consecuencia, su plan de operaciones estableció lineamientos para la articulación horizontal y vertical de políticas orientadas a los tres ejes de la Estrategia, las cuales pueden ser resumidas en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Lineamientos de articulación de la Estrategia Nacional Crecer

	Horizontal	Vertical
Nivel nacional	**Entre los sectores y entidades públicas:**	Rol rector, orientador y regulador de las políticas y prioridades nacionales.
	Definición de políticas nacionales. Priorización y focalización de intervenciones conjuntas.	
	Articulación de proyectos de carácter nacional.	
	Entre instituciones públicas y privadas, cooperación internacional y sociedad civil:	
	Generación de alianzas público privadas.	
	Intervenciones conjuntas priorizadas.	
Nivel regional	**Entre direcciones regionales, entidades públicas, unidades operativas de las PPSS, entidades privadas y sociedad civil:**	Rol promotor y facilitador del desarrollo económico y social de su ámbito regional.
	Adecuación de políticas regionales, priorización y focalización de actividades conjuntas y/o complementarias traducidas en planes articulados y planes de desarrollo concertado.	
Nivel local	**Entre todos los actores que intervienen en el nivel local, municipio, entidades públicas y privadas, sociedad civil:**	Rol gestor del desarrollo local en el marco de las políticas regionales y locales.
	Programación, ejecución y evaluación de intervenciones conjuntas y/o complementarias.	

Fuente: ST-CIAS (2007). Elaboración propia.

A pesar de que el plan de operaciones de Crecer estableció tres ejes de política, lo cierto es que la ley de creación de la estrategia (DS N.° 055-2007-PCM) establecía que la articulación en todos los niveles debía darse en torno a la lucha contra la DCI, con especial atención en niños menores de 5 años. Fue alrededor de este objetivo que se dieron los únicos esfuerzos concretos y exitosos de articulación, mientras que para el caso de los dos ejes restantes (promoción de capacidades y oportunidades económicas y establecimiento de una red de protección social) no se logró avances concretos.

Crecer fue además exitoso en otros frentes. Entre ellos, dinamizó el surgimiento de iniciativas regionales de aplicación de la estrategia. Entre ellas, destacan Crecer Wari (Ayacucho), Crecer en Libertad (La Libertad) y el Painmi (San Martín).

3. 2. La estrategia regional Crecer Wari

Crecer Wari fue creada en 2007 mediante la acción conjunta del gobierno regional de Ayacucho y la CIAS como parte del proceso de implementación a nivel regional de la estrategia Crecer. De acuerdo al plan de operaciones de Crecer Wari, la estrategia se define como *"una política de Estado intergubernamental de desarrollo integral de las familias y comunidades en la región Ayacucho que garantiza medios de protección social*

a la madre y el niño y su inclusión a los sistemas de producción" (Crecer Wari, 2007: 4). La estrategia apuesta por generar acciones articuladas (horizontal y verticalmente) orientadas al logro de metas sociales en torno a tres ejes de política: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales, (ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas, (iii) establecimiento de una red de protección social.

Actualmente, la estrategia se encuentra en su segunda etapa de operaciones[13]. La primera de ellas se dio entre 2007 y 2010 y tuvo como meta reducir la incidencia de DCI en 6 puntos porcentuales. De acuerdo a datos de la Endes, la estrategia fue exitosa en el cumplimiento de este primer objetivo, puesto que la incidencia regional de DCI se redujo de 36,8% a 30,3% en este período. La segunda etapa de implementación de la estrategia tiene como marco temporal el período 2011-2015 y la meta de reducción de DCI fijada es de 12 puntos porcentuales.

En su segunda etapa, la estrategia plantea focalizar las intervenciones de política en familias en situación de pobreza pertenecientes a los quintiles 1 y 2 de la distribución del gasto per cápita. El tipo de focalización es individual y está a cargo del Sisfoh, el cual a su vez utiliza la información sobre incidencia de pobreza y desnutrición crónica provista por el INEI. Además se prevé la ejecución progresiva de las intervenciones en un total de 85 distritos de la región Ayacucho, atendiendo a más de 46.000 niños, 160.000 mujeres en edad fértil y 8.000 madres gestantes.

De acuerdo a lo establecido en la estrategia, su implementación depende de la ejecución de cinco acciones fundamentales, las cuales recaen en el GORE en su calidad de ente líder de Crecer Wari:

- Acuerdo intergubernamental en materia de lucha contra la pobreza y la DCI.
- Priorizar la estrategia a través del establecimiento de arreglos institucionales y un marco legal.
- Desarrollo del marco lógico que defina metas a partir de las metas establecidas en los programas presupuestales estratégicos.
- Implementación de mecanismos de inversión pública y de incentivos al buen desempeño.
- Definición de una caja de herramientas que contenga los instrumentos a ser utilizados por cada uno de los agentes relevantes de la estrategia.

Como ya se ha mencionado, la estrategia se entiende como un esfuerzo conjunto para la generación de intervenciones articuladas. En ese sentido la definición amplia de articulación propuesta en la estrategia hace referencia a *"sumar recursos, esfuerzos y capacidades para multiplicar los resultados e impactos de las intervenciones en política social"* (Crecer Wari 2011: 7). A nivel de la articulación vertical, la estrategia prevé que el gobierno regional sea quien lidere la ejecución de los procedimientos operativos de articulación, los cuales se basan en la implementación de tres herramientas: acuerdos de gestión intergubernamental para el desarrollo local, presupuesto por resultados y una política de incentivos al buendesempeño del gobierno.

En cuanto a la articulación horizontal, la estrategia también estableció procedimientos operativos de articulación:

13 Los planes de operaciones de la primera y segunda etapa de Crecer Wari pueden encontrarse respectivamente en ‹http://goo. gl/f3eU0N› y http://goo. gl/aJhU3S.

- Articulación de los planes operativos anuales sectoriales, de programas sociales y de organismos públicos descentralizados.
- Articulación programática de las agendas de los consejos consultivos regionales de salud, niño, niña y adolescente, educación, seguridad alimentaria, micro y pequeña empresa, concertación agraria, prevención y atención de la violencia familiar y sexual así como del Instituto Regional de la Mujer Ayacuchana y el Instituto Regional de la Juventud Ayacuchana.
- Construcción de instrumentos operativos y caja de herramientas.
- Delimitación del espacio regional para fines de orientación de los recursos provenientes de la cooperación técnica.
- Elaboración de proyectos de inversión pública social que sean económicamente rentables, financiados con recursos del GORE o mediante esquemas de cofinanciamiento con la cooperación.

Asimismo, Crecer Wari establece tres instancias de articulación y coordinación de intervenciones que corresponden al nivel regional, local y comunal respectivamente. La primera de ellas es el Consejo Regional de Lucha contra la Pobreza y la Desnutrición Infantil, el cual está conformado por el gobierno regional de Ayacucho, la gobernación regional de Ayacucho, los organismos públicos descentralizados presentes en la región y la sociedad civil. Este consejo está a cargo de la gestión y asignación de recursos del Fondo para la Igualdad, de la cooperación internacional, de los gobiernos locales y del tesoro público para la ejecución de proyectos de inversión pública. Asimismo, se encarga del desarrollo de la caja de herramientas de la estrategia y del monitoreo y evaluación de las metas asociadas a la misma.

La segunda instancia está constituida por los Comités Locales de Lucha contra la Pobreza y la Desnutrición Infantil, del cual forman parte los representantes de los ministerios, programas y entidades que intervienen a nivel local (Crecer Wari 2011: 16). Los comités se encargan de asignar recursos complementarios y del presupuesto público participativo para la ejecución de proyectos de inversión pública de alta rentabilidad social y económica.

Finalmente, la última instancia corresponde a los comités de desarrollo comunal o juntas vecinales formadas por los líderes de la localidad, organizaciones de base y en general las instituciones públicas o privadas con presencia local. Entre sus principales funciones se encuentra la de articular los programas que operan a nivel local de acuerdo a la lógica de Crecer Wari, así como apoyar en la identificación de los beneficiarios de las intervenciones asociadas a la estrategia.

En cuanto a las líneas de intervención institucional de la estrategia, existen tres que se relacionan estrechamente con el logro de los objetivos de reducción de la DCI y que se encuentran a cargo de las direcciones regionales de salud, educación y vivienda, construcción y saneamiento. Estas direcciones se encargan de ejecutar el plan articulado nutricional y salud materno neonatal, el programa presupuestal estratégico de logros en el aprendizaje al III Ciclo y el programa Agua para Todos. Estos tres programas actúan sobre las causas múltiples de la desnutrición infantil mediante la provisión de servicios de salud, educación en prácticas sanitarias y acceso a agua segura. Además, la estrategia contempla la articulación con otros organismos descentralizados y direcciones regionales como la dirección regional agraria, de trabajo, de producción, de transportes y comunicaciones y de turismo y comercio exterior. Asimismo, otros organismos que conforman las líneas de intervención institucionales son el Seguro Integral de Salud, el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachs) el programa Juntos y el Reniec.

3. 3. Crecer en Libertad

Se crea en 2011 en la región La Libertad como "una estrategia articuladora de lucha contra la pobreza y la DCI" (GORE La Libertad 2012). La estrategia no posee recursos asignados de forma directa ni plantea la creación de programas sociales, sino que busca orientar los recursos hacia objetivos de política social priorizados evitando de ese modo la duplicación de intervenciones en torno a un mismo objetivo. En ese sentido, la estrategia tampoco pertenece a un solo sector en particular, sino que coordina con los diferentes sectores (desarrollo e inclusión social, educación, salud) relacionados a los objetivos que persigue. Del mismo modo, Crecer en Libertad no surge como una iniciativa aislada, sino que se basa en una serie de políticas y consensos previos de escala nacional como el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, la Estrategia Crecer, y el modelo lógico del Programa Articulado Nutricional.

La estrategia establece como objetivo general la disminución de la pobreza y la desnutrición crónica. De forma específica, plantea una reducción de la incidencia de pobreza y pobreza extrema del 32,6% y 12,9% en 2010 a menos del 28% y 10% respectivamente en 2016. Del mismo modo, se propone como meta reducir la DCI de 17,5% a 10% en el mismo intervalo temporal. Para el logro de estos objetivos finales se plantean una serie de objetivos intermedios alrededor de cinco ejes de política: (i) cuidado de la salud efectivo y de calidad, (ii) promoción de capital social y humano, (iii) gestión y desarrollo local concertado, (iv) acceso a vivienda digna y saludable y saneamiento básico y (v) desarrollo de capacidades productivas. La estrategia está focalizada en los 42 distritos con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema y que se encuentran en los quintiles 1 y 2 de la distribución del gasto per cápita. Las intervenciones en estos 42 distritos vienen siendo ejecutadas en distintas etapas, priorizando aquellos con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, el respaldo local, los distritos en los que ya operan programas sociales, y la posibilidad de llevar a cabo una articulación intergubernamental sostenible.

La instancia responsable de coordinar los esfuerzos que conforman la estrategia y articularlos de forma horizontal y vertical es el denominado Núcleo Multisectorial Responsable, el cual cuenta con un comité directivo conformado por seis representantes y presidido por la vicepresidencia regional de La Libertad, mientras que la gerencia regional de desarrollo e inclusión social actúa como secretaría técnica. A su vez, esta instancia cuenta con un comité regional conformado por instituciones públicas y organismos privados con una participación del 50% cada uno.

Crecer en Libertad apostó desde su creación por la articulación tanto horizontal como vertical alrededor de sus cinco ejes de política. Así, los ejes no solo implican el involucramiento de distintas gerencias regionales sino también de instituciones y programas que no dependen del ámbito regional, las mismas que son ejecutadas en el territorio de la región por el gobierno nacional. En el siguiente cuadro se muestra la articulación de gerencias y programas concretos en torno a cuatro de los cinco ejes de política mencionados anteriormente.

CUADRO 3
Crecer en Libertad: intervenciones y programas según eje

Eje	Gerencias	Instituciones o programas
Cuidado de la salud efectivo y de calidad	Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social	Articulación del Programa Nacional de Nutrición
		Programas y proyectos sociales que trabajan en el ámbito regional
	Gerencia Regional de Salud	Programa Articulado Nutricional y Salud Materno Neonatal
		Seguro Integral de Salud
		Instancias de Salud Según Niveles de Atención
	Gerencia Regional de Educación	Instituciones Educativas según niveles
Promoción del capital humano	Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social	Articulación con el Programa Nacional Cuna Más
		Programas y proyectos regionales
	Gerencia Regional de Educación	Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (Pronama)
		Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC) (Beca 18)
		Programa estratégico: logros de aprendizaje al finalizar el tercer ciclo
		Instituciones educativas, según niveles
		Escuelas Marca Perú
		Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida)
		Instituciones educativas, según niveles
Gestión y desarrollo local concertado	Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social	Articulación con el programa nacional Cuna Más
		Programas y proyectos regionales
	Gerencia Regional de Vivienda y Construcción	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
		Programa Nacional de Saneamiento Rural
		Programa Integral de Barrios
		Programa Techo Propio
		Programa de Generación de Suelo Urbano
		Programa de Apoyo al Hábitat Rural
		Programa Nuestras Ciudades
		Programa Nuevo Crédito Mi Vivienda
		Programa de Agua y Saneamiento-Mercados de Saneamiento del Banco Mundial
		Proyecto Agua y Saneamiento de Cobertura Total para Siempre-Water For People
		Instituciones educativas, según niveles

Eje	Gerencias	Instituciones o programas
Desarrollo de Capacidades Productivas	Gerencia Regional de Desarrollo e Inclusión Social	Articulación con los programas y proyectos regionales
	Gerencia Regional de Administración de Tierras y Titulación	Coordinar con el Programa de Formalización de la Propiedad Informal– Cofopri urbano
		Formalización de la propiedad rural
	Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios
		Programa Nacional de Saneamiento Urbano
		Programa Nacional de Saneamiento Rural
	Gerencia Regional de Agricultura	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural)
		Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI)
		Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa)
		Banco Agropecuario (Agrobanco)
		Instituto Nacional de Innovación Agraria (Inia)
		Autoridad Nacional del Agua (ANA)
		Programa Nacional Agroideas
		Programa Nacional Procompite- Agro Emprende
	Gerencia Regional de Trabajo y Promoción del Empleo	Programa Nacional Trabaja Perú
		Programa Nacional Jóvenes a la Obra
		Programa Nacional Vamos Perú
		Servicio Nacional del Empleo
	Gerencia Regional de la Producción	Programa Nacional de Extensión Pesquera Artesanal
		Dirección Mi Empresa
	Gerencia Regional del Ambiente	Programa Regional de Líderes Ambientales
	Gerencia Regional de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía	Programa Nacional de Calidad Turística
		Programa Nacional de Cultura Turística
		Programa Nacional de Turismo Rural Comunitario
		Programa Nacional de Capacitación en Turismo
	Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones	Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (Fitel)
		Proyecto Regional para Interconectar a las Comunidades de la Región a través de Internet
	Gerencia Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos	Dirección General de Electrificación Rural – Programa de Electrificación Rural
		Programa Nacional de la Formalización Minera
	Gerencia Regional de Administración y Adjudicación de Terrenos	Formalización de la Propiedad Rural

Fuente: Crecer en Libertad. Elaboración propia.

En cuanto al eje relacionado a la gestión y desarrollo local concertado, la estrategia apuesta por la creación de agendas transectoriales para el desarrollo territorial sostenible y los pactos territoriales. Estos mecanismos permiten la articulación de esfuerzos para el fortalecimiento de los gobiernos locales y las instancias de concertación, con el fin de lograr que las intervenciones de política social se articulen territorialmente.

Cabe destacar que Crecer en Libertad ha puesto mucho énfasis en el monitoreo de los avances en el logro de las metas intermedias de los cinco ejes. Así, cuenta con información de línea de base y presenta metas anuales basadas en indicadores verificables, las cuales a su vez cuentan con un coordinador responsable del cumplimiento de las mismas, labor que recae en las diferentes gerencias regionales.

3.4. Programa de Acciones Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil (Paimni)-San Martín

El Paimni es una iniciativa del gobierno regional de San Martín que opera desde 2011 y que se basa en una visión de gestión orientada a la generación de procesos de desarrollo sostenible con inclusión social. En particular, el programa se enfoca en la dimensión social teniendo como objetivo específico la reducción de la DCI. Los objetivos de Paimni se sustentan en una serie de acuerdos de distinto nivel, tales como el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Acuerdo Nacional y las prioridades de asignación presupuestal del MEF en torno a programas con objetivos sociales, como el programa articulado nutricional y el plan de incentivos municipales.

Uno de los motivos que explican el énfasis de la política social regional en la nutrición infantil es precisamente la alta prevalencia de DCI en San Martín. Así, a partir de la información de la Endes (2009), la incidencia de DCI en la región era de 28,2%; es decir 4,4% mayor que el promedio nacional. La meta al año 2014 del programa fue reducir en 10 puntos porcentuales esta cifra para niños menores de 5 años.

El Paimni actúa en 33 distritos priorizados, 29 de los cuales corresponden a los que presentan los mayores porcentajes de DCI y son en su totalidad rurales. Los 4 distritos restantes se ubican en el área urbana y tienen el mayor número absoluto de población infantil en situación de desnutrición. En total, los 33 distritos agrupan a 807 comunidades, de las cuales 142 son comunidades indígenas. Se estima que el costo total del programa sea de alrededor de S/. 60 millones en los tres años de intervención.

El programa ha priorizado tres grupos de intervenciones principales: (i) intervenciones sanitarias orientadas a niños y madres gestantes, (ii) estimulación temprana e (iii) intervenciones intersectoriales e intergubernamentales articuladas en nutrición. En cuanto al primer grupo de intervenciones, son una larga lista de lo que se denomina como "intervenciones efectivas" y que comprende la provisión de atención prenatal, atención del parto y del recién nacido, administración de vacunas, provisión de suplementos de micronutrientes múltiples, promoción de prácticas saludables, entre otras.

Asimismo, se ha establecido una serie de actividades para la implementación de las intervenciones contempladas en este primer grupo. Entre las principales destacan la realización de un estudio de costos sobre dichas intervenciones, así como la elaboración de diagnósticos de brechas de recursos humanos y equipamiento básico en salud. A su vez, estas acciones deberían desembocar en el desarrollo de un manual de operaciones para las intervenciones efectivas sanitarias.

El segundo grupo de intervenciones está relacionado a la estimulación temprana de los niños y a la promoción de prácticas para su cuidado y adecuada alimentación. Para dicho fin, se prevé la utilización de 178 locales comunales para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las familias en lo referido al cuidado infantil. Concretamente se plantea llevar a cabo cuatro actividades en este rubro: capacitación a promotores educativos comunitarios, implementación del Programa Integral de Educación Temprana (PIET) WawaPukllana, reuniones de los grupos de inter aprendizaje con las redes de promotores y acompañamiento a promotores educativos por parte de los profesores.

Finalmente, la tercera intervención priorizada se relaciona al trabajo articulado intersectorial e intergubernamental para la mejora de los niveles de nutrición infantil. Comprende un amplio abanico de acciones como la incidencia en espacios políticos para la priorización de los objetivos de lucha contra la desnutrición infantil, generación de un plan de articulación horizontal y vertical, apoyo técnico a las instancias de gobierno locales para facilitar la implementación de dicho plan, y la creación de sistemas de vigilancia comunales para la realización de prácticas saludables en las familias con niños menores de 5 años.

3.5. Lecciones asociadas a las experiencias regionales

Las experiencias de política reseñadas dejan algunas lecciones acerca de los elementos necesarios para generar esquemas de política articulada que puedan ser efectivamente implementadas. Ciertamente, algunos de estos elementos se relacionan directamente a los resultados que persiguen (desarrollo infantil temprano y reducción de desnutrición crónica). En ese sentido, no se trata simplemente de extrapolar estos esquemas a los resultados de inclusión económica. Así, es necesario rescatar los principios generales que subyacen a estas lecciones, analizarlas y adaptarlas alos otros ejes estratégicos de la Endis.

- **Contar con información adecuada y basada en evidencias es el punto de partida para echar a andar una iniciativa.** Aun cuando parezca evidente, antes de iniciar, se requiere contar con información sobre aspectos tan básicos como los listados de distritos o localidades priorizadas e intervenciones efectivas. No obstante, aún persisten las brechas de información con respecto a estos temas. En primer lugar, se debe promover el acceso a información estadística sobre indicadores de las variables objetivo de la política (ya sean tasas de desnutrición o indicadores de pobreza monetaria e ingreso autónomo), pero quizás más importante aún es contar con el capital humano necesario para utilizar esta información y establecer criterios de priorización armonizados con los de los ministerios al momento de focalizar sus intervenciones. Esto requiere contar con un equipo técnico capaz de utilizar las principales fuentes de información disponible sobre indicadores sociales (Enaho, Endes, Mapa de Pobreza, Censo, InfoMidis).

- **Conocer en detalle las intervenciones realizadas por las entidades públicas que no dependen del GORE para promover la complementariedad.** Generar intervenciones complementarias y/o esquemas que articulen intervenciones ya existentes (que dependen de otras entidades distintas al GORE) requiere un conocimiento exhaustivo de las mismas. No basta conocer cuáles existen o cuáles son sus principales componentes sino que es fundamental tener información detallada de su alcance, metas, criterios de focalización, ciclo de operación, asignación presupuestal y planes futuros de expansión. Solo así se generarán intervenciones complementarias que potencien efectivamente los resultados de las intervenciones en marcha evitando la generación de obstáculos, superposición de funciones o duplicación de intervenciones.

- **Evaluar es clave y para ello se requiere, al menos, contar con metas de cobertura basadas en indicadores verificables.** Con la aprobación del presupuesto por resultados en 2007, muchos de los programas sociales (no solo los adscritos al Midis) cuentan hoy con un esquema basado en el cumplimiento de metas concretas. Las intervenciones generadas por el GORE que se articulan a estos deben de igual modo contar con metas de cobertura que sean de conocimiento público y cuya verificación esté basada en indicadores que puedan ser medidos y reportados de modo sistemático. Solo así el GORE podrá llevar a cabo un seguimiento riguroso del cumplimiento de metas, tanto para fines de evaluación de desempeño como para justificar eventuales incrementos presupuestales orientados al financiamiento de dichas intervenciones.

- **Suscribir acuerdos de colaboración entre el GORE y sectores orientados a resultados puede reducir los costos de transacción de la articulación.** Disponer de información para generar políticas e intervenciones articuladas es costoso. Ello está relacionado a la ausencia de incentivos por parte de los funcionarios de las entidades responsables de los programas sociales o el desconocimiento de los canales institucionales para la trasmisión de información entre niveles de gobierno. La suscripción de acuerdos de colaboración puede ayudar a reducir estos costos al generar canales de información más eficientes y directos. Es importante que en estos acuerdos se haga referencia explícita a las ventajas de compartir información orientada a la generación de esquemas articulados y a la manera en que éstos permiten que todas las instancias firmantes optimicen resultados.

- **Involucrar al sector privado y la cooperación internacional puede promover procesos de gestión del conocimiento y modelos exitosos de articulación de intervenciones.** Gran parte de las experiencias exitosas de articulación de intervenciones sociales en Perú se han iniciado como iniciativas piloto promovidas por la cooperación o en alianza con el sector privado. La incorporación de estos agentes en la redes de articulación (por ejemplo, como entes consultivos o cofinanciadores) facilitaría que el conocimiento generado en dichas experiencias sea incorporado en el diseño de mejores políticas e intervenciones articuladas, así como redes de iniciativas, basadas en evidencia de lo que efectivamente ha generado resultados positivos en la población.

3. 6. Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)

En octubre de 2013, en Lamay (Cusco), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, junto con los sectores de desarrollo e inclusión social, educación, salud, vivienda construcción y saneamiento, y mujer y poblaciones vulnerables suscribieron el compromiso intersectorial e intergubernamental para la promoción del desarrollo infantil temprano conocido como el "Compromiso de Lamay".
En el marco de dicho compromiso se establecieron las siguientes metas al año 2016:

- Reducir al 10% la prevalencia de la DCI en niñas y niños de 0-5 años de edad.
- Reducir al 20% la proporción de niñas y niños de 6 a 35 meses de edad que padecen de anemia en el país.
- Incrementar a 85% la asistencia de niñas y niños entre 3 a 5 años de edad a la educación básica regular.
- Incrementar a 85% la proporción de hogares que cuentan con acceso a agua segura y con servicios de saneamiento.

De igual forma y para fines de alcanzar dichas metas, el compromiso definió acciones concretas a ser llevadas a cabo por los firmantes:

- Asegurar que todas las niñas y niños reciban del Estado intervenciones efectivas que contribuyan con el desarrollo infantil temprano independientemente de su lugar de residencia, etnicidad, educación de la madre, nivel socioeconómico o cualquier otra circunstancia de exclusión.
- Preservar multianualmente el presupuesto destinado al desarrollo infantil temprano.
- Articular las intervenciones asociadas al desarrollo infantil temprano entre los sectores, GORE y gobiernos locales.
- Realizar un seguimiento continuo y evaluaciones de los avances en materia de desarrollo infantil temprano para el logro de las metas trazadas.

Posteriormente a la suscripción del Compromiso de Lamay, se creó el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), tal como quedó estipulado en la ley de presupuesto público para el año 2014[14]. El FED promueve la articulación de entidades del Estado bajo el liderazgo del GORE para la entrega de un paquete de servicios priorizados referidos a los productos de los programas presupuestales asociados a los ejes 1 y 2 de la Endis.

El ciclo de funcionamiento del FED consta de varias etapas[15]. En primera instancia, se lleva a cabo una labor de información y sensibilización de los GORE por parte del comité del FED, conformado por la Dirección General de Políticas y Estrategias del Midis y la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. A partir de esta primera etapa se negocia, junto con las autoridades del GORE, la suscripción de un Convenio de Asignación por Desempeño (CAD)[16], el cual establece la transferencia de recursos a los GORE sujeta al cumplimiento de compromisos de gestión y metas de cobertura previamente negociadas entre el comité del FED y los GORE, las cuales están referidas a objetivos de disminución de la incidencia de la DCI[17]. De forma específica, cada uno de los CAD contiene indicadores de cobertura (incluyendo su denominación, fuente de datos, descripción de indicador y nivel de desagregación) y sus respectivas metas por región. Del mismo modo, se presentan los ámbitos priorizados para la medición (distritos de los quintiles 1 y 2 de pobreza). El equipo técnico del FED realiza la verificación del cumplimiento de los compromisos de gestión (tramo fijo) y metas de cobertura (tramo variable) para la transferencia de recursos.

En síntesis, las cinco experiencias analizadas aquí comparten aspectos clave en sus trayectorias: (i) han priorizado, entre otros, la reducción de la DCI como objetivo estratégico de política, (ii) han apostado por la articulación intergubernamental como proceso clave para el logro de resultados y (iii) han instrumentalizado su apuesta a través de herramientas normativas, metodológicas y de medición. No obstante, a la par, comparten el reto de generar condiciones y capacidades para consolidar la articulación como un proceso dinámico orientado a activar resultados.

14 Ley N.° 30114.

15 Para una exposición altamente detallada de dicho proceso véase los diagramas de flujo del 1 al 7 del Anexo 1 del Manual de Operaciones del FED, disponible en ‹http://goo. gl/TVUSTM›

16 A la fecha se han suscrito 16 CAD. En la primera fase se suscribieron los de los GORE Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Puno y Ucayali; en la segunda fase, se incluyó a 7 GORE adicionales: Ancash, Cusco, La Libertad, Madre de Dios, Pasco, Piura y San Martín.

17 De forma específica, los resultados críticos priorizados por el FED son (i) reducción de la desnutrición crónica infantil, (ii) incremento de los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niños y niñas de entre 0 y 5 años, (iii) incremento de las competencias para el desarrollo personal, educativo, y ocupacional de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a la edad.

4. EXPERIENCIAS Y ARTICULACIONES EN TORNO A LA INCLUSIÓN ECONÓMICA

Luego de la creación del Midis en octubre de 2011, se inició un proceso de evaluación y posterior reestructuración de los programas sociales que le fueron adscritos de acuerdo al marco legal del sector[18]. Como parte de este proceso se llevó a cabo el rediseño de Foncodes, a fin de convertirlo en un programa de corte habilitador y generador de capacidades productivas en línea con el Eje 4 de la Endis; es decir, con resultados de inclusión económica.

Un primer hito en el proceso de reconversión de Foncodes fue la decisión en 2012 de implementar un programa piloto de desarrollo productivo articulado con el programa Juntos. Este programa piloto se basó en la experiencia de Mi Chacra Emprendedora desarrollada previamente por Foncodes en 2009, también como una experiencia piloto. HakuWiñay (HW) nació así no solo como una experiencia de desarrollo productivo, sino con el objetivo de ser un programa piloto escalable orientado a generar procesos masivos de inclusión económica. Así, el primer piloto se llevó a cabo en los distritos de Vinchos y Chuschi

18 Dicho proceso y sus resultados se encuentran documentados en extenso en http://goo. gl/0XB9Wz

en Ayacucho en julio de 2012. Posteriormente, una vez obtenidos los primeros resultados del programa piloto, se realizaron algunos ajustes al programa (referidos principalmente a los criterios de focalización del mismo) y se pasó a una segunda etapa de implementación a una escala mayor y en el marco del programa presupuestal por resultados.

El objetivo principal de HW es desarrollar capacidades productivas orientadas a la generación de emprendimientos que permitan a sus beneficiarios aumentar y diversificar sus ingresos autónomos. Para dicho fin, el programa cuenta en la actualidad con cuatro componentes, a saber: i) fortalecimiento y consolidación de sistemas de producción familiar rural, ii) mejora de la vivienda saludable, iii) promoción de negocios rurales inclusivos y iv) fomento de capacidades financieras[19]. La importancia crucial de HW reside en que el Midis ha construido sobre él un esquema articulado para que los usuarios del mismo puedan insertarse en sendas de desarrollo que les habiliten para aumentar sus ingresos autónomos de manera sostenida y sostenible; es decir, es un esquema articulado orientado al logro de objetivos de "egreso". Más aún, esta articulación se da en dos niveles. En el primero de ellos se encuentra el programa Juntos, el cual actúa como una plataforma sobre la cual se articula HW. En la actualidad, HW opera en más de 42 distritos de 13 regiones atendiendo a un total de aproximadamente 27.046 familias.

CUADRO 4
HakuWiñay: productos y actividades del programa presupuestal

Producto	Actividad
Producto 1: hogares rurales con economías de subsistencia reciben asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	1.1 Promoción y conformación de núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales.
	1.2 Diseño del proyecto de asistencia técnica y capacitación a hogares rurales.
	1.3 Implementación de asistencia técnica y capacitación a hogares rurales.
Producto 2: grupos de hogares rurales con economías de subsistencia reciben asistencia técnica, capacitación y dotación de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	2.1 Desarrollo de los concursos para la evaluación y asignación de recursos.
	2.2 Implementación de la asistencia técnica, capacitación especializada y entrega de activos para la puesta en marcha de los emprendimientos rurales.
	2.3 Promoción de espacios de intercambio local (p. e. ferias).

Elaboración: propia.

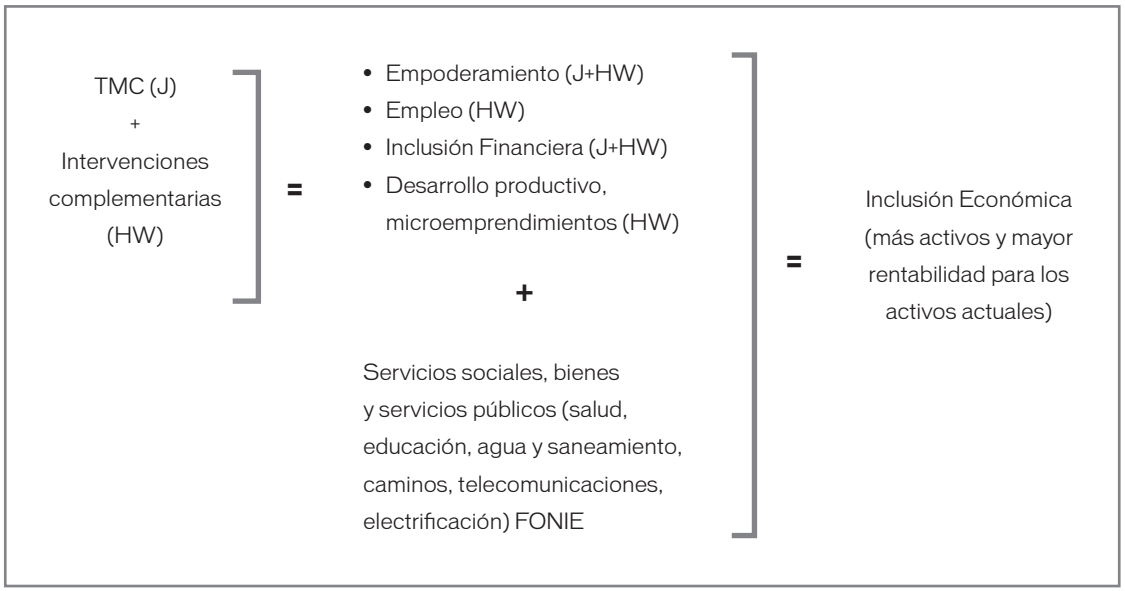
En un segundo nivel, la combinación Juntos-HW se suma a la provisión de bienes y servicios públicos básicos provistos a través del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie), también bajo

19 Este último componente se basa a su vez en experiencias piloto previas de inclusión financiera de familias usuarias de Juntos, las cuales se encuentran documentadas en Trivelli, Montenegro y Gutiérrez 2011.

la jurisdicción del Midis. [20] El Fonie fue creado en 2013 con el objetivo de destinar fondos para el desarrollo de proyectos de inversión pública en sus tres etapas: preinversión, ejecución y mantenimiento, priorizando aquellas zonas en las cuales más del 50% de la población haya sido identificada como PEPI[21]. En particular, el Fonie busca ser una herramienta que permita eliminar las brechas de infraestructura básica existentes entre el medio urbano y rural. Para dicho fin, financia proyectos de infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, caminos rurales y telecomunicaciones. Se espera que la provisión de infraestructura pueda ayudar a complementar los esfuerzos de las unidades productivas y les permita acceder posteriormente a los mercados relevantes. De ese modo, la suma articulada Juntos+HW+Fonie se orienta finalmente al logro de las metas de inclusión económica o alternativamente entendidas como resultados de "egreso" de la población en situación de pobreza a los que nos referimos previamente.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible ilustrar el esquema articulado Juntos+HW+Fonie de la siguiente forma:

GRÁFICO 3
Esquema de articulación Juntos + HW + Fonie



Fuente: Trivelli y Clausen (2014).

20 A pesar de que el Fonie se encuentra a cargo del Midis, tiene también un sistema de gestión articulada. Para dicho fin, cuenta con un consejo directivo con representantes de los ministerios de Vivienda, Construcción, Agua y Saneamiento, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Desarrollo e Inclusión Social y un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.

21 Además de aquellas zonas que pertenezcan a los quintiles 1 y 2 pobreza, a la zona del Vraem, Alto Huallaga y zonas de frontera.

5. EFECTIVIZANDO LA ARTICULACIÓN VERTICAL: ESCENARIOS DE COMPORTAMIENTO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA

A partir del análisis de las experiencias en torno a resultados de desarrollo infantil temprano e inclusión económica, esta sección plantea tres escenarios de comportamiento por parte de los actores relevantes: Midis y GORE. En cada caso, prestamos atención a la descripción general de la alternativa de política así como al rol que el gobierno regional y local asumiría. Del mismo modo, presentamos el grado de articulación vertical[22] que cada opción representa. Una vez realizado este ejercicio, se identificó aquel que constituye el más indicado para la activación de acciones en una política articulada. En una segunda etapa, partiendo del escenario de comportamiento seleccionado, se plantean cuatro opciones de política que resumen

22 Llamada también "articulación intergubernamental".

las diferentes modalidades en que los GORE pueden fortalecer la ejecución de la política social en sus territorios. Finalmente, a partir de la elección de una de las cuatro opciones de política, se presentan las intervenciones específicas que corresponden a dicha opción.

Un elemento previo es la definición de resultados y metas de política social alrededor de las cuales las potenciales intervenciones deben articularse. Tal como referimos al inicio de este documento de política, la política nacional de desarrollo e inclusión social tiene como ente rector al Midis y como instrumento estratégico a la Endis. En ese sentido, las políticas y/o intervenciones complementarias que las instancias del GORE y del gobierno local desarrollen deben tener como fin último el logro de esos resultados y metas nacionales. Evidentemente esto no implica que, a través de un esfuerzo concertado de articulación intersectorial y sobre todo intergubernamental, puedan definirse metas específicas para las distintas regiones; sin embargo, esa opción está fuera del alcance de este documento. Queda pendiente para el debate posterior la idoneidad de tomar en cuenta esta opción, que bien podría ser sometida a un proceso deliberativo en el marco del nuevo ciclo político que inicia con el proceso electoral regional y municipal a fines del presente año. En ausencia de metas regionales, las opciones de política que se plantean en este documento se alinean con las metas nacionales planteadas en la Endis. De ahí la importancia (transversal a todas las opciones de política propuestas) de que los GORE tengan conocimiento acerca de los lineamientos estratégicos que sostienen dichos resultados y metas.

El cuadro 5 presenta los tres escenarios de comportamiento identificados. En el primer escenario, el GORE tiene conocimiento de las metas de política social, conoce las intervenciones que se llevan a cabo en su territorio pero no realiza ninguna acción propia, sino que se limita a no dificultar la labor que la autoridad central ejecuta en su región. Así, la totalidad de los logros sociales en el territorio depende –de manera exclusiva– del Midis y los demás ministerios involucrados en las políticas propias de los Ejes 2 y 4 de la Endis. En ese sentido, el GORE asume una actitud pasiva frente a la política pública llevada a cabo a nivel nacional. No hay espacio para la articulación intersectorial y, por tanto, no existen flujos de información bidireccionales entre el GORE y el gobierno nacional.

Por otro lado, el segundo escenario se diferencia del anterior debido al rol que asume el GORE. Al igual que en el escenario 1, este tiene conocimiento de las metas de política social y en general de la información de la Endis, pero desarrolla intervenciones propias desarticuladas de la política nacional. En ese sentido, el GORE juega un rol activo pero, en consecuencia, el nivel de articulación vertical sigue siendo bajo. Es posible que se logren algunos resultados de política; sin embargo, existe un alto riesgo de que se incurra en duplicidad de intervenciones o que incluso las intervenciones locales afecten los resultados de los programas focalizados por el Midis. No se aprovechan las economías de escala potenciales y tampoco existen canales de transmisión de información bidireccionales.

El tercer escenario asume, al igual que los dos anteriores, que el GORE maneja información relevante en términos de resultados y metas de política social. Además, ejerce un rol activo en tanto no se limita a no dificultar las acciones del Midis, sino que genera acciones que consolidan y complementan las intervenciones sectoriales que parten desde el gobierno nacional. Estas acciones complementarias son definidas en el marco de un espacio de intensa coordinación con los sectores correspondientes. En ese sentido, se genera un canal bidireccional de transmisión de información. El GORE, por un lado, transmite a las instancias nacionales información sobre la dotación local de activos (físicos, institucionales y humanos) que puede poner a disposición para complementar las políticas sociales llevadas a cabo en su territorio. De otro lado, el gobierno nacional informa al GORE acerca de la manera en que estos activos pueden ser

puestos a disposición del logro de los resultados de la política social nacional a partir de la identificación de complementariedades entre ambas intervenciones. Evidentemente, este escenario de comportamiento favorece altos niveles de articulación vertical aunados a los esfuerzos de articulación horizontal (intersectorial) que se vienen realizando desde el gobierno nacional.

Desde el punto de vista de la articulación intergubernamental resulta obvio que el tercer escenario de comportamiento se ajusta mejor a dicho esquema. En este escenario, los actores involucrados aprovechan al máximo la coordinación entre niveles de gobierno para disminuir las asimetrías de información que existen a nivel de la aplicación de políticas en contextos particulares. Del mismo modo, puede ayudar a generar economías de escala de la política social y ayudar en el proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales de los GORE. Finalmente, la dinámica planteada en este escenario permite potenciar los efectos de los programas sociales contribuyendo a alcanzar los resultados y metas de la política social con énfasis en los de inclusión económica.

CUADRO 5

Matriz de escenarios de comportamiento de actores relevantes – inclusión económica

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Objetivo	Incremento de los ingresos autónomos de familias en situación de pobreza y extrema pobreza que forman parte de la población en proceso de desarrollo e inclusión social (Endis, Eje 4 – Inclusión económica)		
Descripción	• Escenario con niveles de articulación vertical muy bajos. • Los actores no tienen incentivos ni capacidades específicas que les permitan generar acciones articuladas.	• Midis y GORE tienen recursos para generar intervenciones orientadas a la inclusión económica y en efecto las generan pero de forma desarticulada. • Se crean dos sistemas paralelos de programas de inclusión económica con intervenciones de distinta calidad.	• Actores relevantes dialogan y generan una red de intervenciones articuladas. • Ello evita la duplicidad y rentabiliza al máximo los recursos invertidos en el logro de resultados de inclusión económica. • Aprovechamiento de sinergias multiplicadoras producto de la generación de "combos" de intervenciones sociales.
Dinámica de Actores	• Midis define a través de la Endis la política de desarrollo e inclusión social y en particular las acciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica.	• Midis define a través de la Endis la política de desarrollo e inclusión social y en particular las acciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica.	• Midis define a través de la Endis la política de desarrollo e inclusión social y, en estrecha coordinación con GORE, las acciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica.

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Dinámica de Actores	• GORE conoce los objetivos de desarrollo e inclusión social así como las acciones llevadas a cabo en su territorio por el Midis, pero asume una actitud pasiva.	• GORE conoce los objetivos de desarrollo e inclusión social así como las acciones llevadas a cabo en su territorio por el Midis y desarrolla intervenciones propias sin que éstas estén necesariamente armonizadas con los lineamientos de la política nacional.	• GORE conoce (en un plazo oportuno) las políticas que el Midis lleva a cabo en su territorio y dialogan con las instancias sectoriales del gobierno central a fin de generar acciones que potencien las políticas que se llevan a cabo a escala nacional.
Tipo de política resultante	• Intervenciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica (desarrollo productivo, infraestructura básica, capacitación técnica, acceso a mercados) son ejecutadas únicamente por el Midis a través de su programa de desarrollo emprendedor HW.	• Intervenciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica (desarrollo productivo, infraestructura básica, capacitación técnica, acceso a mercados) son de dos tipos. El primero está a cargo del Midis a través de HW y el otro grupo son diseñadas y ejecutadas por el GORE. • No existen mecanismos que eviten la superposición ni los efectos contrapuestos entre ellas.	• Intervenciones orientadas al logro de resultados de inclusión económica (desarrollo productivo, infraestructura básica, capacitación técnica, acceso a mercados) son generadas articuladamente entre el Midis y los GORE en forma de "paquetes" de programas sociales o plataformas de intervención social sobre las cuales el GORE genera intervenciones a fin de potenciar componentes claves.

Elaboración: propia.

Una vez seleccionado el escenario de comportamiento más propicio para la implementación de políticas de articulación vertical centradas en el logro de resultados de inclusión económica, se plantean las opciones de política. Estas se presentan de manera general y, posteriormente, se ilustran esquemas de política asociados a iniciativas que pueden articularse con las intervenciones que ya vienen siendo ejecutadas por el Midis. Las opciones se diferencian a nivel del requerimiento presupuestal necesario para su implementación.

En el cuadro 6 se presentan cuatro opciones de política que se desprenden del tercer escenario de comportamiento. La primera opción implica un alto nivel de requerimiento presupuestal, ya que consiste no sólo en la atención de usuarios no cubiertos por programas sociales focalizados sino que implica, además, destinar fondos para desarrollar intervenciones distintas a las que ejecuta el gobierno nacional. En ese sentido, implica niveles más altos de capacidad institucional y capital humano para diseñar estas

intervenciones. Esta variante de política, sin embargo, puede resultar muy útil en contextos en los cuales es necesario desarrollar intervenciones adaptadas al entorno de aplicación, por ejemplo en circunstancias en las cuales las características étnicas de la población a ser atendida así lo requieran. En ese sentido, puede ser una buena alternativa para desarrollar iniciativas de política de corte intercultural que sirvan como experiencias piloto para ser replicadas posteriormente.

La segunda opción de política consiste en generar esquemas de cofinanciamiento de las intervenciones Midis para viabilizar su implementación en zonas en las que, a pesar de estar focalizadas y calificar para recibir una intervención, aún no cuentan con ella debido a falta de recursos presupuestales. En ese sentido, el GORE puede transferir recursos a los gobiernos locales para cofinanciar HW que sean administrados por los núcleos ejecutores. En esta opción, el GORE no ejecuta proyectos directamente ni suple la función de Foncodes, sino que se limita a proveer recursos complementarios.

La tercera opción de política es similar a la anterior. Consiste en replicar las intervenciones de la política sectorial articulada con recursos propios de los GORE y ejecutarlos en áreas que, a pesar de contar con población que calificaría como usuaria, no se encuentra cubierta. Evidentemente, el requerimiento presupuestal de este tipo de intervenciones es mayor que en la opción 2 y requiere que el GORE tome contacto con las instancias nacionales paradisponer de toda la información relativa a las intervenciones que ejecuta a fin de replicarlas. Del mismo modo, debe contar con la información del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) para conocer las áreas y centros poblados que aún presentan brechas de atención. En suma, el GORE activa mecanismos para disminuir el problema de subcobertura de los programas. Así, la magnitud total del requerimiento presupuestal estará definida en función a la cantidad de usuarios que el GORE decida financiar.

Finalmente, la cuarta opción de política consiste en que el GORE identifique las políticas que se llevan a cabo en su territorio, a fin de generar intervenciones que las consoliden y complementen. El requerimiento presupuestal es relativamente menor, mientras que el nivel de diálogo y coordinación debe ser intenso y conlleva a un alto nivel de articulación. Esta opción es propicia en contextos en los que la focalización de programas sociales ha sido efectiva. Del mismo modo, promueve la optimización de recursos de los GORE en tanto rentabiliza al máximo la inversión de los mismos en términos del logro de resultados de política social.

CUADRO 6
Matriz comparativa de opciones de política

	Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4
Escenario de comportamiento (síntesis)	La política de desarrollo e inclusión social y, en particular, las acciones orientadas al logro de resultados de desarrollo infantil temprano e inclusión económica son definidas por el Midis a través de la Endis en coordinación con los GORE. Estos conocen (en un plazo oportuno) las políticas que el Midis y otros sectores llevan a cabo en su territorio y dialogan con las instancias sectoriales del gobierno nacional a fin degenerar acciones que potencien las políticas que se llevan a cabo a escala nacional. El Midis acompaña la ejecución y lidera el proceso de seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo e inclusión social priorizados en la Endis.			
Tipo de intervención	GORE genera (a partir de lineamientos y experiencia de programas nacionales) intervenciones propias y las implementa en aquellas áreas en las que los programas del gobierno nacional no llegan.	GORE dialoga con instancias sectoriales del gobierno nacional y cofinancia intervenciones que forman parte de los esquemas de política articulada que el Midis ejecuta.	GORE replica intervenciones intersectoriales generadas por el gobierno nacional en aquellas áreas del territorio a las que los programas no llegan.	GORE dialoga con instancias sectoriales del gobierno nacional y genera intervenciones que consolidan y complementan programas articulados intersectorialmente a partir de las necesidades planteadas por cada sector.
Grado de articulación*	Medio	Alto	Medio	Alto
Requerimiento presupuestal**	Alto	Medio	Medio	Medio

Elaboración: propia.

* "Grado de articulación" se refiere a la intensidad del proceso de coordinación entre actores relevantes (en este caso, gobierno nacional y GORE), así como a la importancia de las políticas sobre las cuales finalmente se da la articulación. Se utilizó una escala de medición relativa en base a las categorías "alto", "medio" o "bajo".

** "Requerimiento presupuestal" se refiere al volumen de recursos financieros necesarios para la implementación de una determina opción de política. La escala de medición fue la misma que para "grado de articulación".

Una vez presentadas las opciones de política, corresponde seleccionar la alternativa más adecuada a fin de analizar los requerimientos para su potencial aplicación. Se debe tener en cuenta dos aspectos: la articulación se considera como un principio de la política social y el requerimiento presupuestal está en función de la opción de política seleccionada. En cualquier caso, se espera que la opción elegida sea la que muestra mayor nivel de costo-efectividad.

En cuanto al aspecto de articulación, queda claro que las opciones 1 y 3 no constituyen alternativas viables pues implican niveles de articulación menor y, además, involucran un alto requerimiento presupuestal. Adicionalmente, existen otras restricciones que hacen menos atractivas estas opciones, por ejemplo, el alto nivel de capacidad de gestión requerido para el diseño e implementación de esquemas disociados de la política nacional.

Por otro lado, las opciones 2 y 4 aluden a altos niveles de articulación a nivel formal. Sin embargo, en la opción 2 el GORE se limita a ser un proveedor de recursos que el Midis pasaría a administrar. Si bien ello favorecería que el Midis disponga de mayor holgura presupuestal para incrementar la cobertura de sus proyectos productivos, implicaría un alto nivel de presión sobre Foncodes en tanto tendría que administrar un mayor número de intervenciones. Ello plantearía retos en términos de sus capacidades de gestión. Además, si se optara por diseñar intervenciones complementarias, estas tendrían que ser diseñadas y cogestionadas por Foncodes. Esta dispersión de esfuerzos podría poner en riesgo lo que el programa ha logrado a la fecha. En ese sentido, la opción de política 2 podría no ser la más apropiada. En consecuencia, la opción 4 representa la alternativa más adecuada en tanto apunta a promover un alto nivel de articulación, implica un nivel medio de requerimiento presupuestal y, además, permite la generación de iniciativas complementarias a las que Foncodes ya viene realizando. Asimismo, potenciaría los efectos que en la actualidad ya se generan a partir de esquemas de articulación orientados a resultados de inclusión económica planteados por el Midis.

La opción de política alude a un conjunto de intervenciones que promueven el acceso a mercados de las pequeñas unidades de producción que participan de HW. Así, el cuadro 7 propone tres tipos de intervenciones no excluyentes entre sí. El primer tipo está relacionado a la provisión de infraestructura básica de conectividad, sea mediante recursos propios o fondos concursables (Fonie). El segundo tipo de intervención consiste en generar una red de asistentes técnicos de los núcleos ejecutores quienes promoverán espacios de intercambio local; mediante esta red se generará un mayor flujo de información sobre demanda de ciertos productos y oferta de los productores. Ello permitirá que los productores reajusten sus planes de producción a partir de la información sobre potenciales compradores o mercados intermedios (ferias rurales). El tercer tipo de intervención, vinculado a lo anterior, consiste en la elaboración de un calendario de ferias que permita contar con información para el establecimiento de rutas turísticas de comercialización de productos locales en alianza con empresas privadas del sector turismo, así como con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mlincetur). Contar con esta información será útil para fines de registro y difusión, así como para permitir a los agentes relevantes (por ejemplo, los asistentes técnicos) reajustar las estrategias de comercialización y planificar espacios de comercialización intermedios que aprovechen las economías de escala.

CUADRO 7
Intervenciones específicas asociadas a la opción de política 4

	Intervención 1	Intervención 2	Intervención 3
Descripción	Provisión de infraestructura de conectividad vial, agua y saneamiento, electrificación rural y/o telecomunicaciones bajo el esquema de financiamiento Fonie.	Establecimiento de red de intercambio de información financiada por el GORE que incorpora a asistentes técnicos del programa HW y núcleos ejecutores.	Elaboración y difusión de un calendario de ferias asociadas a los proyectos de HW que, en alianza con el sector privado, incorpore puntos de comercialización en circuitos turísticos.
Actores involucrados	GORE, Midis, Ministerios de Energía y Minas; Transportes y Comunicaciones; y Vivienda, Construcción y Saneamiento.	GORE, Midis /Foncodes, núcleos ejecutores, gobiernos locales, asistentes técnicos.	GORE, núcleos ejecutores, Foncodes, gobiernos locales, asistentes técnicos, sector privado, medios de comunicación.

Elaboración:propia.

Finalmente, el cuadro 8, tomando como referencia la opción 4, presenta una matriz operativa que sintetiza los requerimientos para su implementación con énfasis en cinco dimensiones: disponibilidad de información, programación y presupuesto, seguimiento y evaluación, coordinación, y perfil de capacidades.

CUADRO 8
Matriz operativa de requerimientos para la opción de política 4

Disponibilidad de información	• Manejo de información de ámbitos territoriales según niveles de vulnerabilidad. • Disponibilidad de información de ámbitos territoriales según su potencial productivo para el diseño de intervenciones pertinentes. • Acceso a información sobre tasas de cobertura y subcobertura (i. e. , ubicación de centros poblados que tienen proyectos HW, así como aquellos que, cumpliendo los requerimientos de focalización, no se encuentran cubiertos por el programa), así como sus proyecciones. • Acceso a información sobre número y tipo de proyectos implementados por HW (centro poblado y núcleos ejecutores centrales) y otros.
Programación y presupuesto	• Conocimiento de Ley de Presupuesto del Sector Público incluyendo normatividad del SNIP, FED y Fonie. • Conocimiento adecuado del presupuesto por resultados de Foncodes-HakuWiñay y manejo de sus categorías presupuestales. • Programación de metas de cobertura según disponibilidad presupuestal en concordancia con metas nacionales. • Disponibilidad de recursos ordinarios y de otras fuentes (Fonie). • Definición de metas de gestión y cobertura (siguiendo el esquema CAD del FED) así como tramos de verificación fijados por parte del GORE.
Seguimiento y evaluación	• Acceso regular al InfoMidis para informarse sobre desempeño del programa. • Instalación de un sistema de seguimiento participativo para brindar acompañamiento, en coordinación con HW, a usuarios del programa y proveer de información de oportunidades de mercado. • Apoyo a procesos de evaluación de resultados del programa. • Acompañamiento a implementación de procesos de rendición de cuentas.
Coordinación	• Generación y/o participación en espacios de coordinación que incorporen a gerentes de desarrollo social, desarrollo económico y presupuesto de los GORE, representantes de Juntos y Foncodes y líderes de los núcleos ejecutores centrales, así como de otras iniciativas públicas y privadas orientadas al logro de resultados de inclusión económica. • Activación y consolidación de coordinación con líderes locales.
Perfil de capacidades	• Capacidad para formular proyectos de inversión pública en las etapas de preinversión, inversión y posinversión para ser presentados al Fonie y/o ser financiadas con recursos propios del GORE y/u otras fuentes. • Capacidad de alinear metas regionales a metas nacionales e incorporar las necesidades de los núcleos ejecutores. • Manejo de tecnologías de información y comunicación que permitan generar redes de actores relevantes que se encuentran dispersos en el territorio con énfasis en el espacio local. • Capacidad para dialogar, negociar y lograr consensos con distintos actores del sector público y privado a fin de encontrar puntos comunes que den lugar a intervenciones que generen beneficios de manera simultánea tanto para las empresas como para las familias usuarias de programas sociales.

Elaboración: propia.

6. ANÁLISIS DE RESTRICCIONES Y RECOMENDACIONES

A fin de garantizar la secuencia de ideas, el análisis que presentamos en esta sección ha sido organizado en base a las cinco dimensiones presentadas en el cuadro 8. La apuesta es que dicho esfuerzo facilite el proceso de toma de decisiones para la implementación de la opción de política priorizada. Para ello, se presenta una matriz de análisis de restricciones y recomendaciones, la que es complementada con la hoja de ruta que se presenta al final del documento.

CUADRO 9
Matriz de restricciones y recomendaciones para los GORE

	Restricciones	Recomendaciones
Disponibilidad de información	1.1 Insuficiente/desactualizado conocimiento acerca de los niveles de vulnerabilidad en los ámbitos territoriales, así como acerca de su potencial productivo. 1.2 Limitado acceso a información operativa de programas sociales, especialmente en términos de tasas de cobertura y subcobertura, proyecciones de cobertura, número y tipo de intervenciones. 1.3 Escaso manejo de información clave asociada a criterios de focalización e inversión pública.	1.1 Promover la realización de diagnósticos participativos con énfasis en los niveles de vulnerabilidad y potencial productivo de acuerdo a estándares de uso nacional (ver InfoMidis: http://www. midis. gob. pe/ index. php/es/infomidis). 1.2 Incrementar base de conocimiento y redes de información en torno a temas clave: - Solicitar información mediante oficio dirigido a la Unidad de Generación de Oportunidades Económicas (UGOE) o la Unidad de Inversión Facilitadora de Oportunidades Económicas (UIFOE). 1.3 Consultar regularmente páginas web a fin contar con información clave actualizada. Entre otras, se sugiere acceder con regularidad a: - Instrumentos generados por el Sisfoh. - Lineamientos con enfoque territorial del SNIP.
Programación y presupuesto	2.1. Limitado conocimiento respecto a instrumentos presupuestales, particularmente, Ley de Presupuesto y enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR). 2.2. Difícil acceso a instrumentos normativos asociados al diseño e implementación de intervenciones productivas y otras asociadas al logro de resultados de inclusión económica lo que limita la programación de metas correspondiente.	1.1 Revisar Ley de Presupuesto del Sector Público y Presupuesto por Resultados. 1.2 Revisar normativa vigente (Reglamento y Manual de Operaciones) del Fonie y FED.
Seguimiento y evaluación	3.1 Insuficientes mecanismos de seguimiento y evaluación a nivel regional. 3.2 Limitado uso y consulta de instrumentos seguimiento de la política social. 3.3 Escasa familiaridad con herramientas de seguimiento y evaluación de intervenciones estatales (tablero de control).	1.1 Identificar e implementar mecanismos adecuados y acordes a la realidad regional. 1.2 Consultar con regularidad avance en el cumplimiento de resultados de la política social (InfoMidis) a fin de tomar decisiones informadas. 1.3 Consultar tablero de control HakuWiñay: http://infomidis. midis. gob. pe/tablero/ foncodes/HW. pdf

	Restricciones	Recomendaciones
Coordinación	4.1 Necesidad de definir una agenda de trabajo, con los correspondientes mecanismos de seguimiento y acompañamiento, en términos del rol y responsabilidades específicas de los GORE en el proceso de articulación de la política de desarrollo e inclusión social.	4.1 Activar mecanismos de coordinación a fin de formular una agenda de trabajo mínima (http://www. angr. org. pe/) con énfasis en los resultados prioritarios de la política social de modo que se promueva su armonización con las agendas regionales.
Perfil de capacidades	5.1 Insuficientes espacios de capacitación para la formulación de Proyectos de Inversión Pública con énfasis en resultados de inclusión económica. 5.2 Limitado acceso a oportunidades de capacitación sobre gestión pública. 5.3 Escaso conocimiento acerca de espacios de intercambio de conocimientos sobre temas de política social, en particular, respecto a los ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".	1.1 Consultar instrumentos disponibles para la formulación de PIP y otros similares. 1.2 Identificar oportunidades de formación y capacitación en los distintos campos de la gestión pública a través de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). 1.3 Acceder a espacios de capacitación virtual promovidos por el MIDIS con énfasis en la implementación de acciones específicas vinculadas a los ejes estratégicos de "Incluir para Crecer". Consultar el Curso de Proyectos de Inversión Pública para la Primera Infancia: http://www. salgalu. tv/ cursopipprimerainfancia/index. php.

7. CONCLUSIONES

- Política social plantea oportunidad de "aprendizajes cruzados" para el logro de resultados de desarrollo e inclusión social. La experiencia que la política social en Perú ha acumulado da cuenta de un conjunto de iniciativas que, sin haberlo previsto, han generado lecciones a distinto nivel: conceptual, metodológico y operativo. En este marco, surge la oportunidad de identificar aprendizajes que pueden ser acogidos, adaptados y/o replicados en otras experiencias de política a través de un proceso dialógico que abarca flujos de información de "ida y vuelta"; a eso lo llamamos "aprendizajes cruzados". En particular, en el contexto planteado por la Endis, las iniciativas vinculadas al logro de resultados prioritarios de inclusión social pueden verse favorecidos por las lecciones generadas en los distintos ejes. Este documento da cuenta del "aprendizaje cruzado" que puede generarse entre los Ejes 1 (nutrición infantil), 2 (desarrollo infantil temprano) y 4 (inclusión económica) de la estrategia.

- Experiencias acumuladas de política social (nacional y regional) requieren generar condiciones y capacidades para sostener la articulación como proceso dinámico orientado a activar resultados. A la par de lo anterior, el análisis sugiere que la articulación de iniciativas, tanto a nivel horizontal como vertical, ha sido una apuesta presente en la formulación de intervenciones de política social en nuestro país desde hace muchos años. Así, desde la aprobación de la Estrategia Nacional Crecer en el 2007, pasando por las estrategias regionales aquí reseñadas hasta llegar al FED, se ha entendido que la articulación es una condición para el logro de los objetivos previstos. No obstante, en la actualidad y de cara al

cumplimiento de resultados de inclusión económica, persiste el reto de comprender la articulación en toda su complejidad de modo que, en la práctica, deje de ser únicamente una condición y se le promueva como un proceso dinámico orientado a activar resultados.

- Resultados de inclusión económica requieren de una dinámica de articulación (GORE+Midis+otros) que se apoye en procesos complementarios. La implementación de esfuerzos de articulación en torno a la política social plantea, además de lo anterior, el reto de trascender el discurso y operar a través de decisiones concretas. En ese sentido, una alternativa es identificar oportunidades y restricciones en un conjunto de procesos complementarios. Entre ellos, se encuentra la disponibilidad de información (i.e., acceso, uso y manejo de fuentes de datos que permitan no solo incrementar la base de conocimientos sino la toma de decisiones informadas), programación y presupuesto (i.e., planificación y asignación de recursos en base a resultados prioritarios, así como la identificación de fuentes de financiamiento), seguimiento y evaluación (i.e., verificación sistemática de metas e implementación de ejercicios de medición para la generación de evidencia), coordinación (i.e., asociada a procesos de diálogo, negociación y arribo a consensos en torno a resultados) y perfil de capacidades (i.e., vinculado a las competencias requeridas para activar el proceso en su conjunto). Estos procesos, evidentemente, están estrechamente vinculados entre sí. En suma, la apuesta es que la articulación de la política social deje de ser solo una abstracción y fluya a través de ellos.

8. HOJA DE RUTA

Dimensión	Primeros cien días	Al primer año	Al cuarto año
Disponibilidad de información	• Matriz de necesidades de información elaborada y remitida a instancias correspondientes (Foncodes, Sisfoh) solicitando acceso a datos.	• Diagnóstico participativo sobre oportunidades productivas realizado y alineado a indicadores utilizados por InfoMidis.	• Estrategia de armonización y actualización de información en marcha en coordinación con Midis y MEF.
Programación y presupuesto	• Normativa presupuestal revisada y vacíos de información identificados para realización de consultas a instancias competentes.	• Incremento en la partida de asignación presupuestal regional asignada al logro de resultados de inclusión económica.	• Esquema de incentivos en marcha para la promoción de iniciativas público-privadas orientadas al logro de resultados de inclusión económica alineadas a la política social y la agenda regional.

Dimensión	**Primeros cien** días	**Al primer año**	**Al cuarto año**
Seguimiento y evaluación	• Solicitud formal de acceso para el uso y consulta frecuente de InfoMidis.	• Mecanismos de recolección, registro y actualización de datos en marcha para la validación de información de InfoMidis. • Tablero de control implementado regionalmente para intervenciones de inclusión económica.	• Sistema de seguimiento regional armonizado al sistema nacional y utilizado para promover el proceso de rendición de cuentas.
Coordinación	• Directorio con información clave sobre prioridades regionales y personas clave circulada entre regiones.	• Agenda mínima para la articulación de iniciativas de inclusión económica difundida en un evento a nivel nacional con participación de sectores clave (Midis, MEF, otros).	• Agenda al 2022 validada a nivel regional y nacional y concordada con prioridades de política social.
Perfil de capacidades	• Inventario de necesidades de capacitación regional elaborado por cada gerencia regional.	• Matriz de oportunidades de capacitación concordada con actores clave (Servir, MEF, Midis).	• Estrategia regional de fortalecimiento de capacidades en gestión pública en marcha y concordada con sectores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República del Perú (2011). *Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, No. 29792.* Lima: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (2012). *Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013,* N.° *29951.* Lima: Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú (2013). *Ley de Presupuesto del Sector P*úblico para el año *fiscal 2014,* N.° 30114. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Escobal, Javier y Máximo Torero (2004). *Análisis de los Servicios de Infraestructura Rural y las Condiciones de Vida en las Zonas Rurales de Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (2012). *Estudio de Evaluación Final del Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural "Mi Chacra Productiva".* Disponible en www.calameo.com/books/0015486367d32f1f42970.

Gobierno Regional de Ayacucho (2007). *Plan de Operaciones CrecerWari*. Huamanga: Gobierno Regional de Ayacucho.

Gobierno Regional de Ayacucho (2011). *Plan de Operaciones CrecerWari*. Huamanga: Gobierno Regional de Ayacucho.

Gobierno Regional de La Libertad (2012). *Estrategia Regional para la Reducción de la Pobreza y la Desnutrición Infantil en la Región la Libertad "Crecer en Libertad".* Trujillo: Gobierno Regional de La Libertad.

Gobierno Regional de San Martín (2012). *El Programa de Acciones Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil-Painmi*. Disponible en http://www.politicasensalud.org/site/pdf/prop-presentacion-paimi-16-Ene-v3.pdf.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012a). *Informe final del proceso de evaluación y reorganización de los programas sociales.* Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012b). *Midis Cien D*ías. Rendición de cuentas y lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social. Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013a). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".* Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013b). *Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) 2013-2016*. Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013c). *Compromiso Intersectorial e Intergubernamental para Promover el Desarrollo Infantil Temprano*. Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013d). *Reporte de Seguimiento al Programa de Desarrollo Productivo HakuWiñay*. Lima: Midis.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014). *Manual de Operaciones del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales*. Lima: Midis.

Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Decreto Supremo N.° 055-2007-PCM. Aprobación de la Estrategia Nacional Crecer*. Lima: Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República del Perú (2013). *Decreto Supremo N.° 004-2013-MIDIS – Reglamento del Fonie.* Lima: Diario Oficial El Peruano.

Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (2007). *Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional Crecer*. Disponible en ‹http://goo.gl/de9BEN›.

Trivelli, Carolina; Jimena Montenegro y María Cristina Gutiérrez (2011). *Un año ahorrando: Primeros Resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntos". Documento de trabajo 159.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Trivelli, Carolina (2014). *Articular, única opción para movernos de programas sociales aislados a una estrategia de Desarrollo e Inclusión Social que enfrente la pobreza.* Documento de Trabajo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Trivelli, Carolina y JhonatanClausen (2014). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Documento de Trabajo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Trivelli, Carolina y Silvana Vargas (2014). *De la apuesta a la acción: Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del sector de Desarrollo e Inclusión Social.* Documento de Trabajo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Los documentos de política están disponibles en **www.cies.org.pe**

AUSPICIADORES:

AUSPICIADORES:

ALIADOS ESTRATÉGICOS: