

**Taller para la Prensa**  
**“Políticas públicas para la inclusión económica y social”**

**FOLLETO DE APOYO PARA LA COBERTURA PERIODÍSTICA SOBRE  
LOS PROGRAMAS Y FONDOS SOCIALES**

**Lima, Piura y Arequipa – julio y agosto 2015**

**Elaborado por: Norma Correa Aste (PUCP)<sup>1</sup>**

---

**ÍNDICE**

- 1. Glosario de términos: aspectos conceptuales**
- 2. Listado de preguntas sobre los programas y fondos sociales**
- 3. Artículo: “Políticas sociales en el Perú. Evolución y perspectivas”**
  - **Políticas públicas e inclusión social**
  - **Evolución de la pobreza en el Perú**
  - **El rol de la política social en un entorno económico cambiante**
  - **Cambios y continuidades en las políticas sociales en el Perú (1980-2011)**
  - **Breve balance sobre la política social durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2015)**
  - **8 retos al 2016: profundizar las acciones de inclusión económica y social para incrementar la generación de ingresos autónomos y la salida sostenible de la pobreza.**

---

<sup>1</sup> Investigadora Principal en Políticas Públicas, Desarrollo y Cultura. Docente del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Política Social y Desarrollo (London School of Economics and Political Science) y Licenciada en Antropología PUCP. Especialista en políticas públicas, protección social, pobreza, desarrollo socio-económico e interculturalidad. Correo: ncorrea@pucp.pe Web: <http://www.pucp.edu.pe/norma-correa-aste/>



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



## SECCIÓN 1

### GLOSARIO DE TÉRMINOS: ASPECTOS CONCEPTUALES

- POBREZA:** en términos generales, la pobreza puede ser entendida como la incapacidad para lograr un nivel de vida mínimo aceptable establecido por una sociedad. Esto supone la definición de una tasa de pobreza; es decir, el número de individuos con un nivel de vida por debajo de un estándar considerado mínimo como proporción del total de individuos de una sociedad. Hoy en día existe un consenso en la literatura especializada: la pobreza es un fenómeno multidimensional que incorpora ámbitos económicos, sociales, ambientales y culturales. Por ende, si bien el aspecto monetario de la pobreza (ingreso, gasto) puede ser muy influyente en la calidad de vida de las personas, no constituye la única dimensión desde la cual puede abordarse este fenómeno. Por ejemplo, la falta de capacidades, las brechas en el acceso a oportunidades o las limitaciones en el ejercicio de los derechos también se reconocen como aspectos claves de la experiencia cotidiana de pobreza de las personas.

Gráfico 1: Enfoques de la Pobreza

### ENFOQUES DE LA POBREZA



Fuente: INEI (2014).

- **POBREZA MONETARIA:** es el enfoque de pobreza más utilizado por las políticas públicas a nivel global y sobre el cual se basan las estadísticas oficiales del Perú producidas por el Instituto Nacional de Estadística. Se define como pobre a la persona cuyos ingresos no alcanzan para cubrir el valor de una canasta básica de consumo. De esta manera, el nivel de vida es definido a partir del estándar mínimo de ingresos aceptable establecido por el valor en soles de dicha canasta. Todas las personas que se ubiquen debajo de dicha la línea son consideradas pobres. En el Perú se emplean dos tipos de líneas de pobreza monetaria: a) Línea de pobreza total: se establece a partir de una canasta que incluye alimentos y otros bienes requeridos por los hogares, como vestido, calzado, educación, salud, transporte, etc. En la actualidad, el costo de esta canasta es de 328 soles per cápita mensual para zonas urbanas y 226 soles per cápita mensual para zonas rurales; b) Línea de pobreza extrema: se establece a partir de una canasta básica de alimentos construída en base a la valorización de los requerimientos calóricos de una familia. En la actualidad, el costo de dicha canasta es de 169 soles per cápita mensual en el área urbana y 137 soles per cápita mensual en el área rural. El empleo de estas líneas de pobreza permiten generar los siguientes indicadores: a) tasa de pobreza: individuos cuyos ingresos se ubican debajo de la línea de pobreza total o extrema; b) brecha de la pobreza: mide en promedio qué tan pobres son los pobres o qué tan lejos se ubican de la línea de pobreza. Se calcula como la distancia promedio (en porcentaje) entre la línea de pobreza y el ingreso de los pobres.; c) Severidad de la pobreza: mide qué tan diferentes son los pobres entre sí<sup>2</sup>.
- **POBREZA NO MONETARIA:** desde esta perspectiva, la pobreza de una persona no se reduce a su capacidad de compra, sino que debe considerar su real acceso a un conjunto de bienes, servicios y derechos considerados básicos por un sociedad, como por ejemplo salud, educación, participación política, etc. Desde esta perspectiva, el nivel de vida se define a partir del acceso a dichas dimensiones de bienestar. Por ende, se considera pobre a la persona que no accede a alguno de los bienes, servicios o derechos considerados básicos. De esta manera, es posible establecer grados o intensidades de pobreza de acuerdo al número de necesidades no cubiertas por las personas. Este enfoque se ha empleado en el Perú a partir de la medición de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), en la cual se incluyen cinco dimensiones: vivienda inadecuada, vivienda hacinada, falta de acceso a servicio de desagüe, niños que no asisten a la escuela y limitada capacidad económica.

---

<sup>2</sup> Los datos sobre el valor de la canasta básica han sido tomados de: Instituto Nacional de Estadística (2015). Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe Técnico. Lima: INEI.

- MÉTODO INTEGRADO DE POBREZA:** debido a que los indicadores utilizados por los métodos clásicos (necesidades básicas y línea de la pobreza) se comportan diferentes en el corto y en el largo plazo, es posible identificar situaciones de pobreza estructural y pobreza temporal. Así, el método integrado combina la medición por línea de pobreza con la obtenida por necesidades básicas insatisfechas (NBI). Se consideran cuatro grupos: los pobres crónicos (pobres por NBI y gastos por debajo de la línea de pobreza), los pobres inerciales (pobres por NBI, pero con gastos por encima de la línea de pobreza), los pobres recientes (no pobres por NBI, pero gastos por debajo de la línea de pobreza, y los integrados socialmente (no pobres por ningún concepto).

Tabla 1: Método Integrado

MÉTODO INTEGRADO	Método de la línea de pobreza	
Método de NBI	<i>Ingreso debajo de línea de pobreza</i>	<i>Ingreso encima de línea de pobreza</i>
<i>Una o más NBI</i>	<i>Pobreza crónica</i>	<i>Pobreza inercial</i>
<i>Ninguna NBI</i>	<i>Pobreza reciente</i>	<i>Integrados socialmente</i>

Fuente: Elaboración propia en base al método integrado

- POBREZA MEDIANTE INDICADORES ANTROPOMÉTRICOS:** A diferencia de los indicadores de pobreza basados en una canasta básica de consumo, los indicadores antropométricos representan el estado nutricional de la población. El acento ya no está puesto en saber si el hogar dispone de los medios económicos para satisfacer un requerimiento mínimo de alimentación, sino que se busca conocer si los individuos presentan características físicas correspondientes a personas sanas. Por otro lado, cuando se consideran gastos del hogar, el nivel total del gasto percapita presupone que el gasto se encuentra repartido de manera uniforme entre los diferentes miembros del hogar. Los indicadores antropométricos permiten individualizar los indicadores de bienestar en el seno de un mismo hogar y revelar fenómenos como los de discriminación (por ejemplo mejor alimentación otorgada a los varones que a las niñas). El estado nutricional de los niños tiene un impacto sobre las capacidades de aprendizaje y -en la medida que los ingresos están fuertemente correlacionados con los resultados escolares-, constituye un factor de pobreza crónica futura. Del mismo modo, un estado nutricional deficiente tendrá una incidencia sobre la productividad del trabajador y/o en la selección del tipo de empleo. Tres indicadores son utilizados frecuentemente en niños:

- a) Peso por edad: permite de saber si el infante tiene un déficit de peso o si tiene sobrepeso, dada su edad.
- b) Tamaño por edad: indica si el niño ha alcanzado la talla que le corresponde a su edad. Es un indicador de déficits nutricionales acumulados en el pasado, especialmente durante la fase de crecimiento rápido.
- c) Peso por tamaño: el déficit ponderal indica un estado de desnutrición aguda actual, probablemente ligado a privaciones excepcionales (enfermedad, sequías, inundaciones, guerra civil, etc.).

En el caso de los adultos se utiliza el indicador “Body Mass Index” (BMI), cuya formula es la siguiente:  $BMI = \text{Peso} / (\text{talla})^2$

- **POBREZA SUBJETIVA:** tanto el enfoque monetario como el de necesidades básicas insatisfechas se basan en información objetiva definida bajo criterios técnicos. Por ejemplo, la conformación de la canasta básica de consumo es realizada por especialistas del INEI. El enfoque subjetivo de pobreza consiste en preguntarle a las personas si se consideran pobres o no; por ende, se basan en la auto-percepción del individuo sobre su calidad de vida. Este enfoque ha sido muy aplicado en la investigación académica, pero ha sido poco aplicado en las políticas públicas. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) incluye un módulo sobre pobreza subjetiva.
- **POBREZA COMO FALTA DE CAPACIDADES:** desde el enfoque de desarrollo humano se reconoce que mejorar el ingreso o el gasto de las personas constituye un medio, más no un fin del desarrollo. Este enfoque enfatiza la importancia de crear capacidades de las personas y generar oportunidades para que las puedan poner en práctica. Por ende, se procura que los medios económicos, el ingreso y otros recursos materiales puedan transformarse en capacidades funcionales que mejoren la calidad de vida de la gente. Por ejemplo, contar con una buena nutrición, una vivienda digna, saber leer y escribir, no vivir en un entorno de violencia, etc. Este enfoque de pobreza es por naturaleza interdisciplinario y reconoce la importancia de dimensiones no siempre mesurables del bienestar de las personas, como por ejemplo la participación, la equidad de género, las garantías de derechos humanos, entre otros. Cabe señalar que la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social estuvo inspirada por el enfoque del desarrollo humano y su aproximación a la superación de la pobreza (Trivelli y Vargas: 2014)<sup>3</sup>.
- **EXCLUSIÓN:** proceso a través del cual individuos y/o grupos resultan total o parcialmente excluidos de la participación integral en la sociedad en la cual viven, situación que limita su capacidad para satisfacer sus necesidades

<sup>3</sup> Trivelli, C y S. Vargas (2014). Entre el discurso y la acción. Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

materiales y no materiales. La exclusión social es un enfoque que permite comprender las causas de la pobreza, pues centra su atención en los procesos políticos, sociales y económicos que generan condiciones de marginación.

- **VULNERABILIDAD:** menor capacidad de respuesta que tienen los individuos y/o grupos frente a riesgos, shocks o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en sus condiciones de la vida. La capacidad de respuesta de las personas está determinada por los activos y los recursos que posee, así como por la estructura de oportunidades a la cual tiene acceso. En esta discusión, destaca el enfoque de activos de los pobres, el cual analiza lo que la gente tiene en vez de enfocarse únicamente en sus carencias. Asimismo, el enfoque de medios de vida permite analizar de manera integrada la situación de vulnerabilidad de las personas en función a las estrategias que despliegan para subsistir.
- **DESIGUALDAD:** este concepto está centrado en la comparación de las condiciones de vidas entre individuos y/o grupos, para lo cual emplea dos enfoques: a) monetario: comparando el nivel de ingresos de los individuos o familias en una sociedad; b) no monetario: explora la distribución del acceso a bienes, servicios, derechos y oportunidades (salud, educación, etc) en la población. Este concepto nos permite identificar brechas de acceso y resultados a nivel geográfico o según determinantes características de la población (género, etnicidad, edad, etc). Por ende, resulta útil para comprender los efectos que generan la exclusión y la discriminación en la vida de las personas. Este enfoque también nos permite analizar las dinámicas de movilidad social; por ejemplo, hasta qué punto han cambiado el acceso a bienes, derechos, servicios y oportunidades entre abuelos, padres e hijos.
- **INCLUSIÓN SOCIAL:** constituye un proceso a través del cual las personas en situación de pobreza y exclusión acceden a oportunidades y recursos que les permiten una participación plena en la vida económica, social y cultural. Eso resulta indispensable para que dichas personas accedan a sus derechos fundamentales y alcancen un nivel de vida y bienestar digno en las sociedades donde viven (Banco Mundial: 2007)<sup>4</sup>. La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – ENDIS define a la inclusión social como: *“La situación que asegura que todos los ciudadanos sin excepción, puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que encuentran en su medio”* (ENDIS-MIDIS: 2013).

---

<sup>4</sup> Banco Mundial (2007). “Social Exclusion and the EU’s Social Inclusion Agenda”, Documento preparado para el Estudio de Inclusión Social EU8, Documento del Banco Mundial, Febrero 2007.



- **POBLACIÓN EN PROCESO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL - PEPI:** es un concepto desarrollado por el MIDIS en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Tiene como objetivo evidenciar la distribución espacial de la población más excluida del país con el fin de priorizar la asignación del gasto público para la reducción de brechas y promedios. Se identifican la áreas geográficas donde se concentra la población con tres o más condiciones históricas de exclusión, a saber: a) área de residencia rural, b) etnicidad, c) bajo nivel educativo de la mujer que es jefe de hogar o cónyuge, d) estrato socio-económico. Como resultado, se cuenta con un mapa PEPI que ha sido elaborado con datos provenientes de la ENAHO y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. En base a la ENAHO 2012, se estableció que la población PEPI asciende a 4.7 millones de personas, quienes equivalen a 15% del total de población nacional (MIDIS, 2013: 14)<sup>5</sup>.
- **POLÍTICA SOCIAL:** tipo de política pública que busca incrementar el bienestar de la población. Puede ser de carácter universal (basada en el acceso a servicios públicos como educación, salud, conectividad) o de carácter focalizado (dirigida a los sectores más pobres o a quienes enfrentan un conjunto particular de vulnerabilidades). La política social contemporánea no se limita al alivio de la pobreza, sino que es reconocida como un instrumento indispensable para avanzar en el ejercicio de derechos ciudadanos, generar efectos redistributivos en los procesos de crecimiento económico y brindar sostenibilidad a la salida de la pobreza de los individuos y familias. Los actores de la política social incluyen al Estado, familias, sociedad civil, sector privado y organismos internacionales.
- **PARADIGMAS DE LA POLÍTICA SOCIAL:** son las tres visiones marco que han orientado la evolución histórica de la política social a nivel global: a) Modelo Residual: cuando la provisión social depende fuertemente de la familia y de la comunidad, pues la intervención estatal es mínima y sólo justificable en casos extremos. Desde esta perspectiva, la acción estatal en materia de política social no es concebida como un derecho ciudadano, sino como caridad; b) Estado de Bienestar: basado en la noción de provisión universal de servicios sociales como derechos ciudadanos financiados por esquemas de tributación redistributivos; c) Redes de Protección Social: basado en intervenciones focalizadas en los sectores más pobres y excluidos con el fin de maximizar la efectividad y el costo-beneficio de la política social en una sociedad. Este paradigma inspiró la reforma de los sectores sociales de América Latina después del periodo de ajuste estructural. Este paradigma tuvo dos legados muy vigentes en el debate actual sobre políticas sociales: a) el principio de

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013). Mapa de la población en proceso de desarrollo e inclusión. Lima: MIDIS



focalización (asegurar que los programas sociales lleguen a las personas más pobres); b) el principio de la co-responsabilidad, el cual inyecta un enfoque de deberes y derechos en la implementación de la política social. Por ejemplo, los usuarios de Juntos deben cumplir con las condicionalidades establecidas por el programa (uso regular de servicios de salud y educación) para acceder a la transferencia monetaria otorgada por el Estado.

- **PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL:** intervenciones que buscan prevenir, manejar o superar situaciones que generan consecuencias negativas en el bienestar de las personas. Puede ser consideradas como seguros contra la pobreza, pero también como mecanismos para el desarrollo inclusivo. Las redes de protección social incluyen instrumentos contributivos y no contributivos, como por ejemplo seguridad social, pensiones, seguros de desempleo, programas sociales y transferencias económicas. En el Perú la red de protección social ha otorgado especial importancia a los programas focalizados para la lucha contra la pobreza.
- **PROGRAMAS SOCIALES:** instrumentos temporales que sirven para aliviar una situación de carencia particular o generar capacidades para mejorar el desempeño económico y social de un sector priorizado. Un programa social no puede eliminar la pobreza por sí solo, sino más bien contribuye a generar condiciones favorables para su reducción sostenida a lo largo del tiempo. Por ejemplo, a través del incremento del capital humano de las personas (educación, salud) o mediante la transferencias de activos y recursos (transferencias monetarias, etc)
- **PROGRAMAS SOCIALES PROTECTORES:** buscan reducir la pobreza y los riesgos que enfrentan grupos más vulnerables, como por ejemplo: menores de 5 años, gestantes, ancianos, discapacitados. Este tipo de programas deben ampliarse en periodos de recesión económica pues es cuando aumenta la vulnerabilidad de los pobres o la probabilidad de empobrecimiento en ciertos sectores de la población. Por ejemplo: Programa Juntos, Pensión 65, intervenciones de asistencia alimentaria, etc.
- **PROGRAMAS SOCIALES PROMOTORES:** buscan generar capacidades y habilidades en personas y/o grupos en capacidad de superar la pobreza, por ejemplo: jóvenes, adultos en edad laboral. Este tipo de programas deben expandirse en periodos de crecimiento económico, pues pueden generar condiciones favorables para la inclusión económica, la generación de ingresos autónomos de las personas y la empleabilidad. Por ejemplo: Beca 18, FONCODES, FONIE.
- **PROGRAMAS SOCIALES HABILITADORES:** buscan generar el acceso a oportunidades económicas. Suelen enfocarse en la población económicamente activa (agricultores, Mypes, etc). Este tipo de programas

deben expandirse en los periodos de crecimiento económico, pues pueden favorecer la inclusión económica, la generación de ingresos de las personas y el incremento de su productividad. Por ejemplo: FONCODES, Haku Wiñay.

- **FOCALIZACIÓN:** Selección de los usuarios potenciales de los programas sociales a través de criterios basados en características observables o en la ubicación geográfica de su residencia. Busca asegurar que los programas sociales lleguen a las familias que más lo requieren. Existen dos errores de focalización:
  - a) **Filtración:** cuando un programa social es usado por personas que no cumplen con el perfil establecido de usuario.
  - b) **Subcobertura:** este concepto llama la atención sobre el acceso desigual a los programas sociales, destacando su ausencia o insuficiente presencia en zonas con elevada pobreza.
- **REGRESIVIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES:** si la distribución del gasto (u otro indicador de resultado) de una intervención pública resulta más desigual que la distribución sin dicha intervención, la intervención será regresiva. Esto significa que se beneficia más a personas no pobres o a personas pobres cuyo nivel de ingreso es cercano a la línea de pobreza (Monge et al. 2009).
- **PROGRESIVIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES:** si la intervención genera una distribución más equitativa es progresiva. Este podría ser un objetivo de política en el corto plazo (Monge et al. 2009).

## SECCIÓN 2

### LISTADO DE PREGUNTAS SOBRE LOS PROGRAMAS Y FONDOS SOCIALES

El objetivo de esta sección es brindar algunos ejemplos de preguntas de interés académico sobre los programas y fondos sociales, las cuales pueden servir como insumo para la identificación de necesidades de investigación periodística.

- La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - ENDIS “Incluir para Crecer” considera a la inclusión económica como un eje estratégico clave. ¿Cuál es el balance del sector en torno a los avances en este eje?, ¿cuáles han sido los principales avances y retos en relación a la articulación entre Juntos – Haku Wiñay – FONIE?
- A la fecha, Haku Wiñay/Noa Jayatai es el principal instrumento del MIDIS dirigido a usuarios del programa Juntos con el fin de desarrollar sus capacidades para la generación y diversificación de ingresos. Debido a la centralidad de este proceso, ¿qué planes existen para el escalamiento del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai?, ¿se ha considerado complementarlo con alguna otra intervención pública o privada?
- Tomando en cuenta la importancia de sostener los resultados de reducción de pobreza alcanzados por el Perú, ¿de qué manera se piensa avanzar hacia una vinculación entre las políticas de inclusión social y las políticas de promoción del empleo?
- En relación a la articulación horizontal de la política social, ¿cuál es la evaluación del sector sobre el compromiso e interés mostrado por los sectores (MINAGRI, MINSA, MINEDU, MTC) por el logro de las metas establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo de Inclusión Social?
- ¿Cuál es el balance sobre la experiencia de trabajo con los gobiernos regionales en torno a la reducción de la desnutrición crónica y el desarrollo infantil temprano?, ¿de qué manera se puede fortalecer la contribución de los gobiernos regionales en el logro de los objetivos nacionales de desarrollo e inclusión social?
- El diseño institucional del MIDIS otorga un lugar central a la elaboración de políticas basadas en evidencia. ¿De qué manera ha contribuido el sector a generar mejor información sobre los resultados de los programas sociales?, ¿cuáles han sido las aplicaciones concretas que se ha dado a dicha información?
- Los fondos sociales como FED y FONIE son poco conocidos por la opinión pública, razón por la cual es necesario difundir su funcionamiento y

resultados. En este marco, ¿de qué manera el FED y FONIE han marcado una diferencia en el logro de resultados en materia de desarrollo de inclusión social?, ¿por qué estos fondos son gestionados desde el MIDIS?

- ¿Los programas sociales cuentan con mecanismos de vigilancia?, ¿de qué manera se canalizan las sugerencias, quejas y denuncias de la población?
- A diez años de la creación del programa Juntos, ¿cuál es el balance del sector sobre las contribuciones de las transferencias condicionadas en la lucha contra la pobreza en el Perú?, ¿cuáles son sus alcances y limitaciones?, ¿qué mejoras se pueden introducir para que el programa Juntos responda de mejor manera a los desafíos actuales del país?
- El programa Qali Warma ha enfrentado una serie de desafíos de implementación que han influido en los niveles de confianza entre ciertos sectores de la población. ¿Qué acciones ha tomado el sector para revertir esta situación?, ¿cuáles han sido las principales mejoras introducidas en el programa para asegurar la calidad del servicio?
- A diferencia de otros programas sociales, el éxito de Qali Warma depende en buena cuenta de la performance, compromiso y calidad de sus proveedores. ¿Qué acciones se tienen previstas para mejorar la relación con los proveedores a nivel nacional?
- Pensión 65 ha experimentado un sostenido proceso de crecimiento en los últimos años. ¿Hasta dónde se piensan ampliar las pensiones no contributivas y por qué?
- ¿De qué manera impacta el programa Cuna Más en el uso del tiempo de las madres y padres de familia cuyos hijos acuden a los centros de cuidado diurno?
- ¿Qué experiencias relevantes para otros programas sociales pueden extraerse del servicio de acompañamiento familiar dado por el programa Cuna Más?
- ¿Cuál es el balance del sector sobre la inclusión financiera promovida a través de la bancarización de los usuarios del Programa Juntos y Pensión 65?, ¿cuáles son los alcances y los límites de la inclusión financiera como instrumento de desarrollo inclusivo?
- ¿Existe un uso productivo de las transferencias monetarias?, ¿contribuyen al ahorro familiar, a la inversión productiva o al desarrollo de negocios?

- ¿La participación en programas sociales incide en el autoestima y el empoderamiento de los usuarios?, ¿de qué manera?
- Históricamente, la política social ha empleado a la mujer -en su calidad de madre de familia- como intermediaria para la implementación de los programas sociales. Sin embargo, para lograr sostenibilidad en los cambios de comportamiento promovidos por los programas sociales se requiere de la participación activa y compromiso de los varones con el desarrollo de sus hijos. ¿De qué manera se viene promoviendo la participación de los padres de familia en la implementación de los programas sociales?
- La expansión de los programas sociales en la región amazónica ha sido muy importante en los últimos años, ¿qué lecciones ha obtenido el sector al operación en una región muy poco atendida por la política social en el pasado?, ¿qué balance tiene el sector sobre la incorporación de pueblos indígenas en los programas sociales?, ¿cómo se ha respondido a los retos derivados de la implementación de programas sociales en zonas de frontera?
- ¿Qué resultados han alcanzando los programas sociales implementados en el VRAEM?, ¿qué balance puede realizarse sobre la presencia de programas sociales en zonas de narcotráfico?

### SECCIÓN 3

#### Artículo: “Políticas sociales en el Perú. Evolución y perspectivas”<sup>6</sup>

**Norma Correa Aste**  
**Departamento de Ciencias Sociales**  
**Pontificia Universidad Católica del Perú**

#### **Políticas públicas e inclusión social**

La inclusión social es un término que ha adquirido notable visibilidad en el debate público nacional. Durante la última campaña electoral fue incorporado en el discurso de varias fuerzas políticas, pero fue sin duda una marca distintiva del actual partido de gobierno. De esta manera, un término otrora asociado a la discusión académica adquirió un lugar central en las políticas públicas. En la actualidad, las políticas públicas para la inclusión económica y social se han posicionado como unas de las principales estrategias del Estado Peruano para mejorar la calidad de vida, expandir las oportunidades y promover el bienestar de los ciudadanos, especialmente de aquéllos que viven en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.

Esta situación ha generado nuevas oportunidades y desafíos para el Estado Peruano, como por ejemplo: ¿cómo aterrizar el discurso político de la inclusión social en políticas públicas viables, eficientes y que den resultados traducidos en la mejora de la calidad de vida y oportunidades de los ciudadanos? Considerando los múltiples desafíos de desarrollo que enfrenta nuestro país, la agenda posible de intervención es muy amplia y las necesidades por atender son muchas a lo largo del territorio nacional. Sin embargo, existe un ámbito de la política pública que resulta indispensable para avanzar en la agenda de inclusión social y en el cierre de brechas que limitan el acceso a oportunidades de desarrollo de millones de peruanos: las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza. La teoría de la política social clasifica a este tipo de intervenciones como las redes de protección social; es decir, el conjunto de programas que buscan prevenir el empobrecimiento y/o impulsar la superación de la pobreza.

En la última década nuestro país ha realizado una serie de innovaciones que han permitido reformar y fortalecer la red de protección social en el Perú. En síntesis, estos procesos de cambio se han dado en tres niveles:

---

<sup>6</sup> Este texto es un resumen y actualización del artículo “Políticas Sociales en el Perú: del Asistencialismo a la Inclusión Social” (2013), el cual fue publicado por Norma Correa Aste en la Revista Perú Debate “Políticas Públicas por la Inclusión Social” del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Reforma de los programas sociales: reorganización de la oferta existente para evitar duplicidad e introducción de nuevos instrumentos de política, entre los cuales destacan los programas de transferencias monetarias
- Conceptualización de lineamientos y estrategias para ordenar los esfuerzos del Estado en materia de lucha contra la pobreza.
- Paulatino avance hacia una cultura de planificación basada en evidencia para mejorar las operaciones de los programas sociales y documentar mejor sus resultados.

En resumen, el Estado Peruano ha transformado su visión sobre el rol de política social y ha diversificado los instrumentos que conforman la red de protección social dirigida a los sectores más pobres y vulnerables. Estos avances responden al conocimiento y experiencia acumulado por el Estado Peruano en sus esfuerzos de lucha contra la pobreza. Sin embargo, existen una serie de desafíos vinculados a la cobertura, calidad y sostenibilidad de los resultados logrados por los programas sociales. Además de la reducción de la pobreza, el Perú debe responder al desafío de la desigualdad en el acceso a oportunidades, para lo cual reducir las brechas entre zonas urbanas y rurales resulta prioritario. Para ello, se requiere continuar reduciendo la pobreza, pero también ampliar la presencia del Estado en las zonas más alejadas del país y promover la generación autónoma de ingresos de las familias pobres a través de su participación en el mercado.

Los avances y desafíos de la política social en el Perú deben ser analizados en el marco de dos procesos: a) la evolución de la pobreza en el Perú y los cambios en el contexto económico; b) la evolución histórica de la política social peruana.

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

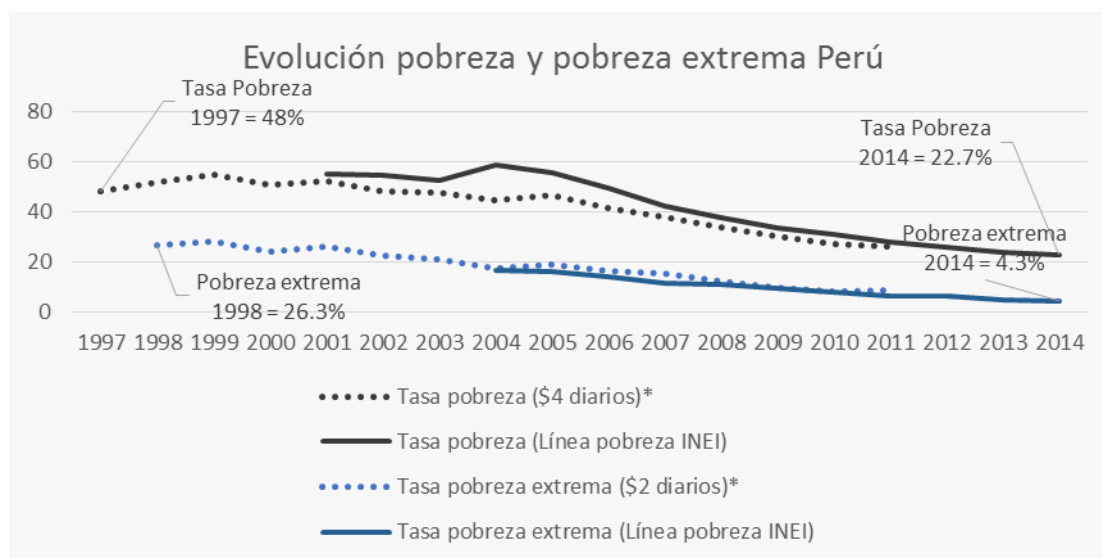
El crecimiento económico posibilita que un país responda con autonomía a sus desafíos de desarrollo. Si es debidamente aprovechado, puede ampliar la capacidad estatal para desarrollar infraestructura y proveer mejores servicios públicos, ambos elementos claves para la implementación de los programas sociales. Asimismo, el crecimiento económico sostenido y dinámico mejora las perspectivas de empleo y los niveles de ingreso, los cuales son muy importantes para brindar sostenibilidad a la salida de la pobreza. Entre los años 2002 y 2012, la economía nacional experimentó un período de rápido crecimiento, expandiéndose el PBI en un 73.2%. Esta situación sumamente favorable permitió incrementar la inversión pública, la cual se multiplicó por 4 tomando como base los niveles alcanzados en el año 2004 (MIDIS: 2012).

El crecimiento económico ha sido un factor muy importante en la reducción de la incidencia de la pobreza monetaria. De un porcentaje de pobreza monetaria que ascendía a 48.7% en el 2005, se bajó a 30,8% para el 2010 y a 22.7% para el 2014 (INEI: 2015). A pesar de esta evolución favorable, 6 millones 995 mil personas –



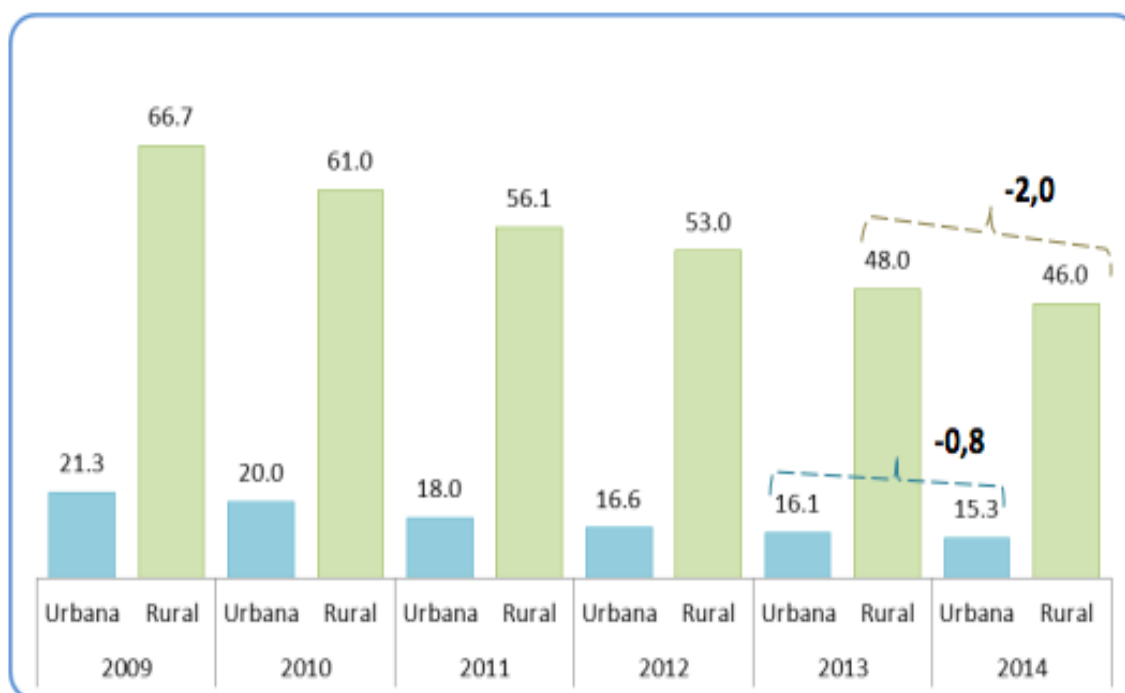
equivalente al 22.7% de la población nacional- todavía se encuentran en situación de pobreza monetaria, de acuerdo al último informe oficial (INEI 2015: 33). Esto significa que estas personas tienen un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica empleada para establecer la línea de pobreza nacional (328 soles per cápita mensual para zonas urbanas y 226 soles per cápita mensual para zonas rurales). Si bien el último reporte del INEI señala que la reducción de la pobreza fue mayor en áreas rurales y que se ha reportado un mayor incremento de ingresos en el quintil más pobre, la brecha urbano-rural sigue siendo muy significativa. La pobreza en el Perú sigue afectando más a los residentes de áreas rurales, principales en la sierra y en la selva: mientras que la pobreza monetaria en el área urbana incide en el 15.3% de su población, esta cifra se incrementa a 46.0% en el área rural (INEI: 2015). El gráfico 2 muestra la evolución de la pobreza monetaria total en el periodo 1997-2014, mientras que el gráfico 3 muestra la incidencia de pobreza total según área de residencia en el período 2009-2014:

**Gráfico 2**  
**Evolución de la pobreza monetaria total en el Perú 1997-2014**



Fuente: ENAHO. Elaboración Propia

**Gráfico 3**  
**Evolución de la incidencia de la pobreza total según área de residencia 2009-2014**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares 2009-2014.

Fuente: INEI (2015)

Las brechas urbano-rurales también son muy fuertes en la medición de pobreza extrema. Para el año 2014, 4.3% de la población peruana era pobre extremo; es decir, 1 millón 325 mil personas que tenían un gasto inferior a la canasta básica de alimentos (área urbana: 169 soles per cápita mensual, área rural: 137 soles per cápita mensual). Este tipo de pobreza se concentra en el área rural (14.6%), especialmente en la sierra rural (17.0% de sus habitantes) y selva rural (10.5% de sus habitantes). La tabla 2 muestra la evolución de la pobreza extrema según ámbito geográfico.

**Tabla 2**  
**Evolución de la pobreza extrema según ámbito geográfico Perú 2009-2014**

Ámbitos geográficos Dominios	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Diferencia (en puntos porcentuales)	
							2014 / 2013	2014 / 2009
							<b>Nacional</b>	9,5
Urbana	2,0	1,9	1,4	1,4	1,0	1,0	0,0	-1,0
Rural	29,8	23,8	20,5	19,7	16,0	14,6	-1,4	-15,2
<b>Región Natural</b>								
Costa	1,5	1,5	1,2	1,1	0,8	0,9	0,1	-0,6
Sierra	20,1	15,8	13,8	13,3	10,5	9,2	-1,3	-10,9
Selva	15,8	12,5	9,0	8,2	6,9	6,1	-0,8	-9,7
<b>Dominio</b>								
Costa urbana	1,6	1,7	1,2	1,1	1,1	1,0	-0,1	-0,6
Costa rural	7,8	6,7	8,3	4,9	5,9	9,0	3,1	1,2
Sierra urbana	3,8	2,5	2,0	1,9	1,7	1,6	-0,1	-2,2
Sierra rural	34,0	27,6	24,6	24,0	19,0	17,0	-2,0	-17,0
Selva urbana	5,2	5,3	4,5	3,8	3,1	3,0	-0,1	-2,2
Selva rural	28,6	21,4	14,7	14,2	12,1	10,5	-1,6	-18,1
Lima Metropolitana <sup>1/</sup>	0,7	0,8	0,5	0,7	0,2	0,2	0,0	-0,5

<sup>1/</sup> Incluye la Provincia Constitucional del Callao.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática- Encuesta Nacional de Hogares 2009-2014.

Fuente: INEI (2015: 39)

Los logros del Perú en materia de reducción de pobreza son innegables. En el transcurso de una década, el país logró una reducción de la pobreza histórica y reconocida a nivel global. Sin embargo, estos avances han generado nuevos desafíos. Conforme se ha ido avanzando en la reducción de la pobreza total, se enfrenta la pobreza más dura y difícil de reducir. Las personas que hoy continúan siendo pobres en el Perú son aquéllos que no pudieron mejorar sus condiciones de vida durante la década de crecimiento económico. Se trata principalmente de ciudadanos residentes en zonas alejadas con menor conectividad, limitado desarrollo del mercado, alta dispersión poblacional y débil o nula provisión de servicios públicos. El Informe de Desarrollo Humano 2009, a través del Índice de Densidad del Estado, revela las dramáticas brechas en la provisión de servicios públicos básicos (agua, saneamiento, electrificación, salud, educación, identidad) en los distritos más pobres a nivel nacional (PNUD: 2010). Asimismo, de acuerdo a datos oficiales (INEI: 2015), los ciudadanos en situación de pobreza tienen un bajo nivel educativo (35.5% de instrucción primaria), son trabajadores familiares no remunerados (39.3%) o trabajadores independientes (23.0%) y están principalmente concentrados en actividades primarias o extractivas como la agricultura, pesca y minería (42.0%). También es muy importante destacar la elevada incidencia de pobreza entre la población cuya lengua materna no es el español: el 64.7% de la población en situación de pobreza tiene una lengua materna nativa de la Amazonía, mientras el 34.1% tiene como lengua materna el quechua o aymara (INEI, 2015). Esta situación

afecta de manera especial a los pueblos indígenas, grupo que históricamente ha sido muy poco atendido por las políticas sociales en el Perú

### ***Los informes oficiales de pobreza en el Perú***

A diferencia de lo que sucede con las mediciones de la pobreza y de otros indicadores económicos en algunos países de la región, la estadística peruana sobre pobreza es confiable y de buena calidad. Desde abril 2007, existe una Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza, cuyas funciones y roles han sido normadas en el actual gobierno. Es un espacio que permite vigilar la calidad de las estimaciones e introducir mejoras metodológicas para lograr mediciones más robustas. Por ejemplo, dicha comisión ya ha planteado la necesidad de desarrollar indicadores que cubran las dimensiones no materiales del bienestar.

La Comisión Consultiva está conformada por un conjunto de expertos independientes vinculados a universidades y centros de investigación. Es importante destacar que desde el año 2011 cada informe anual sobre la evolución de la pobreza publicado por el INEI viene acompañado de una declaración de la comisión que es de acceso público, donde se ofrece un balance metodológico y se brindan recomendaciones concretas para afinar las mediciones del INEI.

Durante el actual gobierno, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) ha publicado cuatro informes técnicos oficiales que constituyen una fuente de información clave para conocer los avances en la reducción de la pobreza. Es importante tener presente que además de las cifras sobre la evolución de la pobreza monetaria, estos documentos también ofrecen la interpretación oficial sobre las causas detrás de dichos resultados.

El informe publicado en mayo del 2012 evidenció una reducción de la pobreza monetaria a 27,8%, lo que significó que 790 mil personas dejaron de ser pobres en el año 2011. De acuerdo a dicho documento, los programas de alivio temporal de la pobreza no fueron determinantes para lograr estos resultados, sino que más bien tuvieron un rol menor frente a la contribución de los niveles de crecimiento económico, el incremento de la inversión privada y el aumento del empleo (INEI: 2012). El segundo informe técnico presentado en mayo 2013 evidenció una reducción de la pobreza monetaria total -ubicándola en 25.8%- , así como una mayor reducción de la pobreza en zonas rurales: de 56.1% en el 2011 a 53.0% en el 2012. De acuerdo al análisis del INEI, estos cambios reflejarían que los efectos del crecimiento económico habrían llegado a las zonas más pobres de la sierra y de la selva, donde también se habían focalizado los programas sociales del actual gobierno (INEI: 2013). El tercer informe técnico presentado en mayo 2014 muestra que la pobreza monetaria total continuó reduciéndose a 23.9% de la población total. Este informe destaca el incremento del gasto e ingreso en el segmento de la población más pobre. En el 30% de la población más pobre el gasto se incrementó

en 6.0%, lo cual se atribuyó principalmente a las transferencias públicas, como los programas sociales Juntos, Pensión 65, Bono Gas y Beca 18 (INEI: 2014). Finalmente, el informe publicado en abril de este año destaca la contribución de las transferencias corrientes en el ingreso per cápita de los hogares en el año 2014 (7.1%).

### ***El rol de la política social en un entorno económico cambiante***

Para poder maximizar sus resultados, la política social debe estar en sintonía con el comportamiento del ciclo económico. Cuando la economía se encuentra en expansión, la política social constituye un instrumento clave para redistribuir los beneficios del crecimiento económico y, consecuentemente, incrementar su legitimidad social. En contraste, cuando se enfrentan ciclos económicos recesivos (como en la actualidad), las redes de protección social tienen un rol central para evitar que los sectores más vulnerables recaigan en la pobreza. Por ende, en tiempo de crecimiento o recesión, la política social constituye una herramienta indispensable para que el Estado Peruano logre mejores resultados de desarrollo y bienestar en la población.

La desaceleración del ritmo de crecimiento económico que viene reportándose durante este año, atribuido al enfriamiento de la economía mundial y a los menores niveles de confianza empresarial y del consumidor, han motivado preocupación sobre la sostenibilidad del crecimiento que ha posibilitado la notable reducción de la pobreza experimentada en el Perú. En este contexto, es muy importante que las políticas sociales puedan contribuir no sólo en la reducción de la pobreza, sino también en la mejora de la productividad. En específico, las políticas sociales pueden cumplir un rol muy importante en incrementar el capital humano de los sectores más pobres del país, así como generar capacidades y oportunidades para la inclusión económica, el desarrollo productivo y el acceso al mercado laboral.

En los últimos años se ha venido dando un progresivo acercamiento técnico entre los sectores económicos y sociales, proceso que ha sido facilitado por la implementación del presupuesto por resultados y por la incorporación de indicadores de progreso social en el Marco Macroeconómico Multianual elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas y revisado por el Banco Central de Reserva. Es por ello muy significativo que el actual Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015 coloque como primer lineamiento de la política económica del país lograr mayor inclusión social. Para ello se prioriza la reducción de la pobreza rural, el cierre de brechas en la provisión de agua, saneamiento, electricidad y acceso a los servicios de salud; la mejora de la calidad de la educación, así como la articulación con programas de desarrollo productivo y de empleabilidad (MEF, 2012). Esta incorporación implica una planificación de la política social orientada por resultados y en sintonía con el contexto macroeconómico del país.

### ***Cambios y continuidades en las políticas sociales en el Perú (1980-2011)***

En esta sección presentamos un panorama general sobre los cambios y continuidades en el marco institucional de las políticas sociales en el Perú. No pretendemos precisar los detalles de los varios procesos de reingeniería de los programas sociales, sino destacar algunas reformas y casos emblemáticos. Para un balance detallado sobre los avances y los desafíos enfrentados por la política social en las tres últimas décadas sugerimos revisar Portocarrero et al (2001 y 2010).

En los últimos 30 años, la política social peruana ha experimentado un proceso progresivo de profesionalización e institucionalización, no exento de retrocesos, dificultades y tensiones. Durante la década de los 80, la política social en el Perú se caracterizaba por enfoque asistencialista y por su bajo nivel técnico. La profunda crisis económica e institucional por la que atravesaba el país disminuyó las capacidades del Estado para generar respuestas de política social frente al empobrecimiento masivo de la sociedad. En aquél entonces el Perú era un país receptor de ayuda humanitaria internacional, la cual era canalizada a través de las ONG, Iglesias y agencias de cooperación, las cuales cumplieron un rol importante frente a la limitada oferta de programas protectores públicos. Ante este difícil contexto, surgieron respuestas desde la sociedad civil organizada para implementar acciones de protección social. El caso más emblemático son los comedores populares y los clubes de vaso de leche, organizaciones de base femeninas que fueron claves para el establecimiento de redes de asistencia alimentaria en Lima y, posteriormente, en otras regiones del país. El fortalecimiento de estas organizaciones durante la década de los ochenta se debió fundamentalmente al apoyo que recibían de organizaciones de desarrollo vinculadas a las iglesias, cooperación internacional y autoridades locales, más que al apoyo desde el gobierno central (Portocarrero et al 2001; Béjar: 2001; Blondet y Trivelli: 2004).

La severa crisis económica resultado del primer gobierno aprista, caracterizada por la hiperinflación, altos niveles de deuda externa y dramático empobrecimiento de la sociedad, motivó la implementación de políticas de ajuste y reforma estructural. Estas reformas permitieron sanear la economía nacional y reformar el aparato público, pero tuvieron un alto costo social. Asimismo, desde 1980 el Perú experimentaba una guerra interna originada por la violencia terrorista, lo cual configuró nuevos patrones de exclusión y vulnerabilidad en el territorio nacional y agudizó la pobreza rural. En este contexto, se priorizó el desarrollo de programas sociales compensatorios y residuales, orientados al alivio más que a la superación de la pobreza. La política social fue conceptualizada como un paliativo frente a los altos costos sociales de las reformas económicas.

Durante la década de los 90 se iniciaron tres procesos relevantes para comprender el curso de la política social peruana: reingeniería de los programas, tercerización de la implementación en ONG o empresas ejecutoras y mejora de la calificación profesional y técnica del personal responsable de la gestión social (Vásquez: 2006). Se crearon una serie de programas sociales, los cuales dieron forma a la red de protección social peruana. Varios de estos programas sociales continúan hasta



nuestros días, aunque fueron adaptados de acuerdo a las prioridades de las sucesivas gestiones ministeriales y los cambios en el discurso global de desarrollo. Algunos programas sociales creados durante los noventa, como PRONAA y FONCODES, fueron cuestionados por la politización del uso de los recursos públicos y la baja eficiencia en el logro de resultados. La continuidad de dichos programas a través de varios gobiernos puede explicarse por los altos costos políticos asociados a su reforma, expresados tanto en su potencial para establecer relaciones clientelares entre el gobierno y la ciudadanía, así como en la presión y resistencia al cambio ejercida por los diversos núcleos de interés vinculados a su implementación: beneficiarios, burocracias ejecutoras a nivel regional y central, proveedores de bienes y servicios, etc.

El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) fue creado en 1992 y, durante veinte años, fue la principal intervención de asistencia alimentaria a nivel nacional. Mediante este programa se pudo abastecer regularmente de alimentos y otros enseres a los comedores populares y clubes de madres, organizaciones que pasaron a ser actores claves en la implementación de esta política pública. Las implicancias de la participación de estas organizaciones de base ha sido motivo de reflexión en algunos trabajos académicos. Por ejemplo, Blondet et al (2003) destaca la importante contribución de estas organizaciones para responder a los altos costos sociales de las reformas estructurales, pues canalizaron los recursos de asistencia social hacia los sectores más golpeados por la crisis, especialmente en zonas urbanas. Sin embargo, la cercanía con el gobierno también derivó en el desarrollo de relaciones clientelares y una gestión del programa orientada más por criterios políticos que técnicos. Por su parte, Tanaka (2001) analiza la naturaleza y la eficiencia de la participación popular en los programas sociales, identificando tensiones asociadas a la representatividad, creación de grupos de interés y perfiles de liderazgo que podían generar nuevas formas de exclusión frente a mujeres con menor capital social o experiencia de vinculación con programas estatales. Es preciso tener en cuenta que el discurso de desarrollo imperante durante la década de los noventa priorizaba el desarrollo de capital social, así como el uso de esquemas participativos para incrementar la eficiencia de las intervenciones (Uribe: 2008). Estas tendencias globales tuvieron repercusiones en las operaciones del PRONAA, el cual empezó a complementar la asistencia alimentaria con la introducción de esquemas participativos para vincularse con las organizaciones de base.

Otro programa emblemático creado en 1991 y que continúa hasta nuestros días es el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Este programa se basa en el esquema de fondos sociales promovidos por los organismos multilaterales como parte de los programas de ajuste estructural. La implementación de FONCODES dependía de núcleos ejecutores a nivel local, los cuales desarrollaban infraestructura social y generaban empleo en zonas pobres. El programa adquirió mucha popularidad entre los gobiernos locales y fue una de las intervenciones más importantes del Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, la gestión del programa estuvo orientada por criterios políticos, lo cual impactó en el uso y la eficiencia del



gasto. Esto fue evidenciado por un importante estudio realizado por Schady (1999), el cual exploró la economía política del gasto en FONCODES entre 1991 a 1995. Entre los principales hallazgos destaca el incremento de recursos dedicados al programa antes del período electoral. Asimismo, los proyectos de infraestructura eran dirigidos a aquellas provincias pobres donde el retorno político de la inversión sería mayor, al contar con un mayor número de votantes. El impacto logrado por esta investigación, así como por otras evaluaciones, contribuyeron con la progresiva reforma de FONCODES y la generación de mecanismos de control.

Durante los noventa también se crea el programa de cuidado diurno infantil “Wawa Wasi” (1993), el cual es un antecedente del programa “Cuna Más”, a pesar que éste último cuenta con elementos distintivos (por ejemplo, acompañamiento familiar en zonas rurales y mayor énfasis en el desarrollo cognitivo de los niños). También se crea un programa para la construcción y mantenimiento de caminos rurales empleando microempresas de servicios locales (1996), el cual sirvió como base para los programas “Provías Departamental” y “Provías Rural” durante el gobierno de Toledo y “Provías Decentralizado” durante el segundo gobierno de García. En un balance sobre las políticas sociales, pobreza y participación durante el gobierno de Fujimori, Tanaka y Trivelli (2002) señalan que si bien los programas creados durante los noventa fueron importantes para población en situación de pobreza, se caracterizaron por una serie de deficiencias: limitada escala de las intervenciones, ausencia de políticas sectoriales para responder a la pobreza rural, superposición de funciones entre los programas “especiales” y los ministerios sociales por falta de coordinación, criterio de focalización geográfica y el amplio margen dejado para el desarrollo de prácticas clientelares.

A nivel del marco institucional, la principal reforma fue la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH) en 1996, en el marco de los compromisos asumidos por el Estado Peruano en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Este sector congregó a una serie de programas y entidades dispersos en otras áreas del Estado que tenían como fin atender a la población más vulnerable, como por ejemplo el PRONAA, Wawa Wasi, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Indigenista Peruano, el Sistema de Atención al Niño y Adolescente, el Programa de Alfabetización de Adultos, el Programa de Apoyo al Repoblamiento, entre otros (Oliart: 2003). Si bien el agrupamiento de estos programas y entidades no se tradujo en una mayor articulación de las intervenciones, puede afirmarse que fue un primer paso para disminuir la dispersión en la acción social del Estado. La creación de un organismo de línea, como es el caso de un ministerio, también supuso un cambio frente a la tradición de crear “programas especiales” que operaban de manera aislada a los sectores. Ciertamente, la dispersión de los programas sociales y la insuficiente articulación intersectorial e intergubernamental continuaron estando entre las principales debilidades de la política social peruana hasta nuestros días.

Durante la década del 2000, la agenda de la política social continúa priorizando la reducción de la pobreza y se incrementa el interés por la desnutrición crónica, cambio influenciado por los Objetivos del Milenio. Asimismo, se empieza a dar mayor importancia al impacto del gasto social, la gestión por resultados, las mejoras en los sistemas de focalización y la articulación de los programas sociales. En estos años se realizaron una serie de reestructuraciones, tanto a nivel de los programas como en el marco institucional de la política social. De esta manera, una serie de principios de la nueva gerencia pública (Barzelay: 2001) fueron trasladados a la gestión de programas sociales.

El gobierno de transición de Valentín Paniagua creó la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, cuyos resultados fueron usados para introducir el grado de afectación por violencia política en los criterios de focalización empleados durante los gobiernos de Toledo, García y Humala. Bajo esta perspectiva, los programas sociales fueron considerados como parte de las reparaciones colectivas en zonas de pobreza. Un claro ejemplo de ello es el programa Juntos, el cual fue lanzado por Alejandro Toledo en la comunidad ayacuchana de Chuschi en Setiembre 2005. El programa no sólo fue presentado como un innovador esquema para la lucha contra la pobreza, sino también como parte de las acciones de reparación del gobierno. El criterio de afectación de violencia se sumó al de pobreza y explica el patrón de expansión territorial del programa durante sus primeras etapas: concentrado en los departamentos de la sierra sur para luego empezar una progresiva expansión hacia otras zonas de pobreza –sierra norte, selva- desde el año 2007 (Correa: 2007).

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se realizaron cambios a nivel del marco institucional de la política social. Por ejemplo, se crearon entidades como el Acuerdo Nacional, el cual estableció una serie de políticas de Estado incluyendo el logro de objetivos sociales (lucha contra la pobreza, igualdad de oportunidades, acceso a servicios básicos, etc.). Si bien estos lineamientos de política tuvieron grados mixtos de implementación, contribuyeron a mejorar el posicionamiento de la política social en la alta planificación estatal. Otra institución surgida en este período fue la Mesa de Concentración de Lucha contra la Pobreza (2001), cuya función consistía en generar espacios de acuerdo y coordinación entre los tres niveles del Estado (central, regional, local) y la sociedad civil organizada. Para ello se implementaron planes concertados de desarrollo, presupuestos participativos y consejos de coordinación locales y regionales, los cuales conectaron a la política social con el proceso de descentralización en curso.

En cuanto a las reformas a nivel técnico, destaca la creación del Sistema Nacional de Focalización (SISFOH) en el año 2004, cuyo desarrollo fue continuado durante los gobiernos de García y Humala. Progresivamente, el SISFOH permitió superar la focalización geográfica predominante durante los noventa para incorporar otros determinantes de la pobreza, exclusión y vulnerabilidad. Esta ha sido la principal herramienta para responder a dos problemas de larga data en la política social nacional que han restado eficiencia en el logro de resultados: la filtración y la sub-

cobertura de los programas sociales. Con el término filtración se alude al uso del programa por personas que no cumplen con el perfil establecido de beneficiario, mientras que la sub-cobertura explica el acceso desigual a los programas sociales, destacando su ausencia en zonas de alta pobreza. Orientar la implementación por los renovados criterios de focalización suponía -y supone- una nueva lógica de relación con los programas sociales, así como un cambio en las reglas de juego frente a los grupos de interés asociados a su implementación.

En un balance realizado por Vásquez (2006) sobre la situación de la política social en el primer lustro del 2000, se destacan las debilidades de la focalización, la necesidad de mejorar la transparencia en la selección de beneficiarios, así como de incrementar el impacto del gasto social. Siguiendo con este autor, entre los años 2000-2005 el gasto social se incrementó en 8% anual en promedio, pero no se logró reducir la pobreza de manera significativa, la cual fluctuó alrededor del 50%. Es decir, el mayor gasto social no garantizó mejores resultados de desarrollo. Los recursos adicionales se diluían por problemas de filtración, subcobertura, politización (uso de los programas como fuente de empleo partidario) y aumento del gasto corriente de los programas (planillas, consultorías, gastos de representación).

Para el segundo lustro del 2000, la gestión de la política social estaba dispersa en una serie de espacios institucionales: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS-PCM), la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del MEF, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, entre otros. Asimismo, los programas estaban desarticulados y ubicados en diferentes sectores sociales. La necesidad de crear un ente rector para los programas sociales y articular de la oferta existente para incrementar su impacto, ocuparon un lugar muy importante en la agenda de discusión sobre la política social. Durante el gobierno de García, la rectoría de la política social fue compartida entre la CIAS-PCM, MEF y MIMDES. A través del Decreto Supremo 080-2006-PCM se realiza un importante proceso de fusión, integración y articulación de los programas sociales, reduciéndolos de 82 a 26 y estableciendo categorías de beneficiarios. En esta misma dirección, el Plan de Reforma de los Programas Sociales (Presidencia del Consejo de Ministros 2007) identifica tres ejes prioritarios para los programas sociales focalizados: a) desarrollo de capacidades humanas (programas habilitadores), b) promoción de oportunidades y capacidades económicas (programas promotores) y c) establecimiento de una red de protección social orientada por un enfoque de ciclo de vida que priorizaba a los menores de 5 años, gestantes, madres adolescentes, ancianos y discapacitados (programas protectores). Sin embargo, estos ejes no tuvieron los mismos niveles de desarrollo e importancia en la práctica. En un análisis realizado por Aramburú y Rodríguez (2011:19), se destaca que el 59% del gasto social al año 2009 se destinaba a los programas protectores, mientras que sólo 17% se dedicaba a los programas habilitadores y 24% a los programas promotores. Dichos autores cuestionan la asignación del gasto social en relación al comportamiento del ciclo económico durante el período 2005-2011, argumentando que durante las etapas de crecimiento

se debió incrementar la inversión en programas habilitadores y promotores para brindar sostenibilidad a la salida de la pobreza. Cabe señalar que el Marco Social Multianual 2009-2011 (PCM: 2008a) establece la relación entre los programas sociales y el ciclo económico, identificando aquéllos que deben aparecer en períodos anticíclicos con el objetivo de reducir la vulnerabilidad y proteger las capacidades (protectores), así como aquéllos de orientación procíclica orientados a reforzar capacidades (habilitadores) o ampliar el acceso a oportunidades económicas (promotores). Otro importante esfuerzo de articulación realizado durante el gobierno de García fue la Estrategia Crecer, a través de la cual se generaron esquemas de cooperación inter-sectorial orientados a reducir la pobreza y la desnutrición crónica (PCM: 2008b).

Para el año 2011, la agenda de la política social peruana priorizaba la optimización técnica de programas sociales para incrementar su impacto: mejoras en la focalización, establecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación, así como una mayor gestión por resultados. El interés por la lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica se mantuvo. Sin embargo, como consecuencia de la crisis económica internacional, los temas de productividad y sostenibilidad de la reducción de la pobreza adquirieron cierta visibilidad.

### ***III. Breve balance sobre la política social durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2015)***

Desde sus inicios, el gobierno de Ollanta Humala debió responder a una serie de reacciones vinculadas a la política social que fueron generadas durante la campaña electoral. El ofrecimiento de nuevos programas sociales y de una mayor presencia de los servicios del Estado en las zonas más alejadas del país crearon altas expectativas, sobretodo entre los sectores más pobres y excluidos. Empero, durante el primer año del gobierno no existía suficiente claridad sobre cómo iba a traducirse el concepto político de inclusión social en políticas públicas concretas. Desde diferentes sectores de la opinión pública se demandaba el esclarecimiento de las metas priorizadas por el gobierno y de las opciones de política que serían empleadas para alcanzarlas. Asimismo, existía una fuerte preocupación por el uso político de los programas sociales, lo cual ha sido un riesgo recurrente en la historia de la política social peruana (Correa: 2012).

Durante los primeros meses del gobierno no se realizaron reformas de relevancia a nivel de los programas sociales, varios de los cuales seguían operando desde el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). La gestión de la ministra Aída García Naranjo enfrentó una serie de problemas asociados a la implementación del PRONAA. Su gestión ministerial estuvo más orientada a la renovación del enfoque de género empleado por el MIMDES, a la lucha contra la violencia de género y a la generación de espacios de intercambio y consulta con organizaciones de la sociedad civil.

Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en Octubre 2011 (Ley 29792) se implementa una reforma histórica y muy necesaria a nivel del marco institucional de la política social. Como hemos explicado en la sección anterior, si bien la política social peruana había ido profesionalizándose progresivamente y mejorando su nivel técnico, hacia finales de la década del 2000 existían diversas instituciones que ejercían rectoría sobre los temas sociales, lo cual dificultaba la articulación de intervenciones y el escalamiento de resultados. Con la creación de este ministerio, se establece una rectoría social y un espacio de alto nivel para la coordinación intersectorial.

La creación de este nuevo sector fue debatida por la opinión pública. Entre los argumentos a favor, se señalaba la mayor organización de la acción social del Estado y un posicionamiento más fuerte de la política social frente a otros sectores. Entre los argumentos en contra destacaba una preocupación por el incremento del gasto corriente (planillas, etc.), mayores riesgos de politización de los programas sociales y la posible generación de dependencia hacia los subsidios estatales entre los sectores más pobres. La designación de un equipo profesional y técnico independiente en la alta dirección del MIDIS fue fundamental para disipar esta preocupación. Las tres ministras que han liderado este sector (Trivelli, Rubio y Bustamante) son profesionales de amplia trayectoria y reconocidas por su independencia política y capacidad técnica.

El MIDIS nace con el mandato de diseñar y conducir las políticas y estrategias destinadas a reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Para ello cumple dos roles: implementación y coordinación. En cuanto al primero, el sector implementa 5 programas sociales focalizados principalmente en zonas rurales: Juntos, Cuna Más, Qali Warma, Foncodes y Pensión 65. Si bien la oferta de programas sociales existentes dentro del Estado Peruano es mayor, cabe señalar que en el MIDIS se ubicaron los programas de protección social más importantes y algunas de las principales promesas electorales del gobierno. Por ejemplo, la implementación de Pensión 65 (programa de pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de extrema pobreza), la ampliación del Programa Juntos (transferencias condicionadas en zonas rurales), la provisión de servicios de cuidado para niños (Cuna Más) y el desarrollo de un servicio de alimentación escolar (Qali Warma). Algunos de estos programas tienen antecedentes en los gobiernos anteriores, como por ejemplo el piloto de pensiones no contributivas “Bono Gratiud” (segundo gobierno de García), programa Juntos (gobierno de Toledo), “Wawa Wasi” y Foncodes (gobierno de Fujimori). Sin embargo, no sería exacto afirmar que el MIDIS se ha limitado a rebautizar programas ya existentes, pues se han desarrollado procesos de rediseño orientados a mejorar la conceptualización, estrategias de intervención y mecanismos de evaluación de los programas sociales. De hecho, los mayores esfuerzos de reforma del MIDIS se concentraron en renovar el diseño de los programas sociales. Por ejemplo, Pensión 65 ha complementado la entrega de la transferencia monetaria con atención en salud, mientras que Juntos ha avanzado en el diseño de un esquema de transferencias diferenciado. Qali Warma fue



concebido como un servicio público de alimentación escolar, mientras que Cuna Más complementó su componente de cuidado diurno con el fortalecimiento de capacidades de los hogares.

Adicionalmente, el MIDIS ejecuta dos importantes fondos sociales que han servido para acelerar la acción del Estado para el logro de las metas establecidas al 2016. El Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) cuenta con 1,330 millones de nuevos soles para financiar proyectos de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, con el fin de reducir las brechas de acceso y calidad. Este fondo está dirigido a los distritos más pobres del país, incluyendo también zonas de frontera, VRAEM, Alto Huallaga y zonas amazónicas con presencia indígena. De esta manera, se busca generar activos y recursos para impulsar los procesos de desarrollo económico local. Por su parte, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) es un mecanismo de incentivo orientado que busca mejorar la gestión de los servicios priorizados en los programas presupuestales vinculados al desarrollo infantil temprano. Por otro lado, el rol de coordinación del MIDIS está basado en el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), el cual sirve para articular acciones con otros sectores y monitorear el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales (MIDIS: 2012).

A modo de breve balance, presentaremos algunas de las fortalezas y desafíos del sector. En cuanto a las fortalezas, el sector ha logrado acumular en corto tiempo tres activos muy importantes: institucional, político y programático. En cuanto al activo institucional, el sector ha logrado posicionarse rápidamente dentro del aparato público peruano como un ministerio con alta capacidad técnica y de interlocución efectiva con otros sectores del Estado, en especial con los sectores económicos. Asimismo, ha logrado un sólido posicionamiento ante los organismos de cooperación internacional. En cuanto al activo político, la implementación de los nuevos programas sociales Qali Warma, Cuna Más, Pensión 65, así como la renovación de los programas existentes (Juntos, FONCODES) cumplen con varias promesas electorales dadas durante la campaña electoral. Finalmente, el activo programático se basa en los documentos de planificación producidos por el sector, los cuales no sólo explicitan sus prioridades y estrategias, sino que han contribuido a esclarecer a qué se refiere el gobierno con el término “mayor inclusión social”. En este sentido, destacan la “Política para el desarrollo en inclusión social” (2012) y la “Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social - ENDIS” (2013) como marcos orientadores de la política social en el Perú. La ENDIS constituye un instrumento único que organiza la implementación de los programas y fondos sociales a nivel nacional y establece las metas que se propone alcanzar el Estado Peruano. Esta estrategia ha sido concebida bajo el enfoque de ciclo de vida, teniendo como centro al hogar. Por otro lado, también es destacable la apuesta clara del sector por llevar la política social a zonas del país que habían sido poco (o nunca) atendidas por este tipo de intervenciones. La expansión de intervenciones en la Amazonía Peruana y en las

zonas de frontera ha sido única en la historia de la política social peruana, la cual siempre ha estado más orientada a las necesidades de la costa y de la sierra.

A continuación se listan algunos desafíos que enfrenta el MIDIS hacia el próximo gobierno:

- **Articulación.** Garantizar una articulación efectiva, tanto entre las intervenciones del MIDIS como entre los distintos niveles de gobierno. ¿De qué manera puede fortalecerse la importancia política (y no sólo técnica) de la articulación dentro del Estado Peruano?, ¿cómo logramos que los gobiernos regionales adquieran un compromiso sostenido con el logro de las metas de desarrollo e inclusión social?
- **Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS):** ¿cómo asegurar que los programas sociales que están fuera del MIDIS aporten en la implementación de la ENDIS?
- **Presupuesto:** ¿es posible sostener el aumento del gasto social en un contexto de recesión económica?
- **Focalización:** el Estado Peruano emplea el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) como instrumento para identificar quienes son las personas pobres que pueden recibir los programas sociales. Es necesario garantizar que el SISFOH incluya información actualizada a nivel nacional y mejore su correspondencia con las bases de datos nacionales. En este contexto, es de interés público conocer cómo se ha implementado y qué resultados ha logrado la RM No. 27-2014-MIDIS que otorga la clasificación socio-económica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas amazónicos con el fin de facilitar su incorporación en los programas sociales.
- **Inclusión económica:** ampliar los instrumentos disponibles para la generación de ingresos autónomos de la población en situación de pobreza. FONCODES es el programa con mayor antigüedad del MIDIS y, consecuentemente, cuenta con mayor conocimiento acumulado, lecciones aprendidas y una alta valoración a nivel nacional. Este programa ha pasado por un importante proceso de rediseño: de ser una intervención centrada en el desarrollo de infraestructura ha pasado a operar como articulador del desarrollo territorial rural, priorizando el acceso a servicios sociales y el desarrollo de las capacidades productivas de las familias. En este caso, uno de los principales retos es escalar programas innovadores como Haku Wiñay / Noa Jayatai “Mi Chacra Emprendora”, a través del cual se promueve el desarrollo productivo e inclusión económica de las familias usuarias del programa Juntos. El escalamiento de Haku Wiñay/Noa Jayatai es clave para



el futuro de la política social en el Perú, pues constituye el principal instrumento de egreso para los usuarios de las transferencias condicionadas.

- **Inclusión financiera:** ampliar las acciones de educación financiera que permitan a los usuarios de Juntos y Pensión 65 conocer sus derechos y estar en capacidad de gestionar de manera autónoma su cuenta de ahorros.
- **Conocimiento:** ampliar la agenda de conocimiento sobre los programas y fondos sociales. Para ello debe continuarse impulsando evaluaciones independientes. Resulta necesario contar con evaluaciones nacionales de los programas de mayor antigüedad, como por ejemplo Juntos. También se requiere difundir los resultados de la política social entre distintos públicos. Herramientas como INFOMIDIS constituyen un avance clave en esta dirección.
- **Confianza:** Recuperar el capital de confianza en los programas que han recibido cuestionamientos y críticas desde la opinión pública, como por ejemplo Qali Warma. El diseño del programa de alimentación escolar Qali Warma es complejo e implica un cambio en las reglas de juego que han orientado a los programas de asistencia alimentaria durante un cuarto de siglo. Es necesario conocer más ampliamente los resultados de Qali Warma y saber cómo se han mejorado los vínculos con los proveedores y con los comités locales de compra a nivel nacional.

#### ***IV. El reto por delante: profundizar la inclusión económica y social para incrementar la generación de ingresos autónomos y la salida sostenible de la pobreza***

En la actualidad diversos sectores políticos e ideológicos reconocen el valor de las políticas sociales como instrumentos estratégicos para el desarrollo nacional y no sólo como paliativo para el descontento social. Si bien esta valoración responde a la progresiva institucionalización y profesionalización de la política social en los últimos veinte años, es preciso reconocer que las políticas sociales han tenido un posicionamiento importante en la agenda del actual gobierno, lo cual se debe fundamentalmente a la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la implementación de importantes reformas a nivel de los programas sociales. Asimismo, las encuestas de opinión han revelado una creciente reconocimiento de la ciudadanía sobre la importancia de la política social para fortalecer la gobernabilidad del país.

Consideramos que las expectativas sobre los resultados que la política social puede lograr en el corto y en el mediano plazo se han incrementado en los últimos años. Si bien esta situación puede contribuir a una mayor vigilancia ciudadana sobre la

implementación de los programas sociales, también puede generar una impresión errónea en la clase política y en la ciudadanía: que la política social puede, por sí sola, resolver el problema de la pobreza y de la desigualdad en el Perú. Esto supone una valoración efectista e instrumental de la política social, pero también una simplificación de la complejidad detrás de la implementación de intervenciones sociales que respondan a los complejos desafíos de desarrollo del país. Disminuir la desnutrición crónica o reducir la pobreza no depende de la acción de un sector, sino de la articulación efectiva de esfuerzos entre varios sectores y entre los tres niveles de gobierno. La política social no es una panacea y más programas sociales no significan mejores resultados. **El principal desafío para el próximo gobierno es lograr una articulación efectiva y sostenible a nivel intersectorial y entre los tres sectores de gobierno: local, regional y nacional.** Para ello se requiere otorgar mayor peso político y fortalecer el SINADIS (Sistema Nacional de Inclusión Social), el cual ofrece un marco adecuado para avanzar en la agenda de articulación de intervenciones.

**Los programas sociales ubicados en el MIDIS requieren fortalecer su implementación en el territorio nacional. Para ello no sólo es preciso mejorar su consistencia técnica y los mecanismos de evaluación, sino también generar alianzas con actores locales e incidir para que la política social sea una prioridad real para los gobiernos regionales.** Asimismo, es necesario identificar a los grupos de interés que generan cuellos de botella para la implementación efectiva de los programas a nivel local. Si bien es cierto que una de las principales fortalezas del sector es su alta capacidad técnica, hay que tener presente que la política social también es valorada en clave política. Es por ello importante tender puentes con los grupos de oposición, pues el logro de los objetivos de desarrollo del país depende tanto de optimización técnica y operativa como del logro de consensos políticos.

**Uno de los principales aprendizajes de la política social peruana es reconocer que el logro de resultados efectivos y sostenibles no sólo depende de renovados programas –los cuales sin duda son muy importantes para la población más pobre y excluida– sino también de una mejora sustantiva en la calidad y en la cobertura de los servicios públicos básicos para el desarrollo humano.** Esto resulta clave para avanzar en el cierre de brechas, pero también para posibilitar la implementación de los principales programas sociales. Por ejemplo, el logro del propósito del Programa Juntos (romper el círculo intergeneracional de la pobreza) depende más de la calidad de los servicios de educación y salud que de las operaciones del programa. **Es por ello que la agenda de la inclusión social a mediano plazo debe basarse menos en la creación de nuevos programas sociales protectores y más en la mejora sustantiva de calidad de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, en la generación de empleo y en la ampliación de oportunidad de desarrollo productivo e inclusión económica.**



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



### ***Bibliografía citada***

Aramburú, C y M. Rodríguez (2011). Políticas sociales y pobreza. Aportes para el gobierno peruano 2011-2016. Lima: CIES y PUCP.

Barzelay, M (2001). The new public management. Improving research and policy dialogue. California: University of California Press.

Béjar, H (2001). Justicia Social, política social. Primera edición. Lima: CEDEP

Blondet, C y C. Trivelli (2004). Cucharas en alto: del asistencialismo al desarrollo local. Fortaleciendo la participación de las mujeres. Lima: IEP.

Correa, N (2012). "Humala's pending social agenda". En: Latin American Andean Group Report, Special Focus, July 2012 (ISSN 0143-5248). Londres: LatinNews, Latin American Intelligence.

Correa, N (2007). Exploring the adoption and adaptation of a conditional-cash transfer program in Peru. The case of Programa Juntos. Dissertation. Master of Science in Social Policy and Development, London School of Economics and Political Science. London: LSE.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012). Evolución de la pobreza 2007-2011. Lima: INEI

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013). Evolución de la pobreza monetaria en el Perú al 2012. Lima: INEI

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). Evolución de la pobreza Monetaria en el Perú al 2013. Lima: INEI

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Evolución de la pobreza Monetaria en el Perú 2009 - 2014. Lima: INEI

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: MIDIS.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2012). Una política para el desarrollo y la inclusión en el Perú. Lima: MIDIS.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). Marco Macroeconómico Multianual 2013-2015. Lima: MEF.

Monge, A., Vásquez, E. y Winkelried, D. (2009) ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? Documento de Trabajo N° 84, Universidad del Pacífico.

Oliart, P (2003). El Estado Peruano y las políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas en la década de los 90. Austin: CLASPO, University of Texas at Austin.

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2008a). Marco Social Multianual 2009-2011. Lima: PCM

Presidencia del Consejo de Ministros – PCM (2008b). Política social. Compendio de normas para la Estrategia Nacional Crecer. Lima: PCM.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010). Informe de Desarrollo Humano 2009. Lima: PNUD

Portocarrero, F; Vásquez, E. y G. Yamada (2010). Políticas sociales. Nuevos desafíos. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Portocarrero, F. ed. (2000) Políticas Sociales en el Perú. Lima: Red para las Ciencias Sociales.

Schady, N (1999). Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. World Bank Policy Research Working Paper N. 2166. Washington DC: World Bank.

Tanaka, M (2001). Participación popular en políticas sociales. ¿Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario? Lima: IEP y CIES.

Tanaka, M, y C Trivelli (2002). Las trampas de la focalización y la participación. Documento de Trabajo N 121. Lima: IEP.

Uribe, C. (2008). Teorías y Conceptos de Desarrollo. Un modelo para armar. Lima: PUCP.

Vásquez, E (2006). Aportes para el gobierno peruano 2006-2011. Lima: CIES y Universidad del Pacífico.