



# INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR:

ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS  
A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL  
SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO  
E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

**SILVANA VARGAS Y JHONATAN CLAUSEN**

Pontificia Universidad Católica del Perú



## CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú  
[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

**PRIMERA EDICIÓN:** Lima, marzo del 2016

**EDITORIA GENERAL:** Iana Málaga

**ARTE Y DISEÑO:** Rocío Castillo

**ILUSTRACIONES:** Víctor Sanjinez

**EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO:** Luis Ráez

Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

# CONTENIDO

	<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>OPCIONES DE POLÍTICA</b>	<b>17</b>
<b>4</b>	<b>OBJETIVOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES SEGÚN OPCIÓN DE POLÍTICA</b>	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>ANÁLISIS DE RESTRICCIONES Y RECOMENDACIONES SEGÚN EJE DE ANÁLISIS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>HOJA DE RUTA</b>	<b>25</b>
<b>7</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>27</b>

# DOCUMENTO DE POLÍTICA

## INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

### PRESENTACIÓN

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

En este contexto presentamos el documento de política “Institucionalizar para incluir: análisis y opciones de política orientadas a la implementación efectiva del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis)”, elaborado por Silvana Vargas y Jhonatan Clausen de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Este forma parte de las 17 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”; las mismas que brindan información y opciones de política pública para las nuevas autoridades 2016-2021, con horizonte a 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 17 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.

Javier Portocarrero Maisch  
Director Ejecutivo

Luz Gamarra Caballero  
Coordinadora del proyecto

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

La política social se encuentra hoy en el centro del debate público. Esto se debe no solo a su relevancia en el marco de la discusión sobre crecimiento económico e inclusión social, sino a los avances y logros que ha experimentado en los últimos años. Así, a la par de la suscripción de compromisos internacionales y el inicio de reformas clave, su institucionalización está asociada a la creación, en 2011, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Con la creación del Midis, se hizo ineludible enfrentar la necesidad de contar con una herramienta de gestión que ordenara y orientara la totalidad de la política (de inclusión) social y no únicamente los programas sociales bajo la directa jurisdicción del sector. A fin de dar respuesta a este reto, el Midis diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis) “Incluir para crecer”, que bajo un enfoque de ciclo de vida priorizó cinco ejes estratégicos asociados a resultados concretos que, por definición, son de naturaleza intersectorial e intergubernamental y que responden además a una visión multidimensional del desarrollo humano.

Un siguiente reto para el naciente sector constituyó la necesidad de consolidar y sostener los procesos de articulación que la Endis contribuyó a activar. Para ello, la apuesta inicial estuvo centrada en el diseño del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), cuya plena puesta en marcha constituye, hasta la fecha, es una oportunidad latente. El sistema es el conjunto de reglas de operación de la Endis (vinculadas, en gran medida, a los sistemas administrativos del Estado), y su consolidación implica definir su alcance en términos de las potencialidades que ya existen, así como sentar la bases para constituirlo en un espacio que permita transitar la ruta de políticas sociales protectoras, preventivas y promotoras (Guhan 1994) para dar paso, finalmente, a la generación de un conjunto de políticas sociales verdaderamente transformativas (Devereux y Sabates-Wheeler 2004).

El énfasis en la articulación de políticas, entendida como “la concurrencia de esfuerzos orientados hacia el logro de resultados prioritarios centrados en la población” (Trivelli y Vargas 2014), responde a las posibilidades que brinda en términos de potenciar los resultados de las intervenciones orientadas a la reducción de la pobreza y a la inclusión social de las poblaciones vulnerables. En ese sentido, los aprendizajes generados a partir de esfuerzos específicos de articulación de políticas, en torno a objetivos de desarrollo infantil temprano que han tenido lugar bajo el liderazgo del Midis (Vargas y Clausen 2015), pueden ser recogidos para contribuir a la institucionalización del Sinadis.

---

<sup>1</sup> Uno de los hallazgos a los que se arribó en el marco de la elaboración de este documento de política fue la dificultad de hacer nítida, dadas las características de las políticas sociales en el Perú, la ‘transversalización’ explícita del enfoque de género. En ese sentido, se ha optado por evitar opciones de política que implican una “refundación” de las políticas sociales desde dicho enfoque, en tanto ello podría conducir a la dispersión de objetivos planteados. No obstante, entendemos que dicha ‘transversalización’ alude a la (re) organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos de política pública, de modo que la perspectiva de equidad de género sea incorporada en lineamientos, intervenciones y niveles, a través de los distintos actores involucrados (Quinn 2009). A la fecha, si bien ha habido importantes avances, la ‘transversalización’ es aún un proceso en marcha, debido a la necesidad de continuar desarrollando instrumentos e indicadores que permitan su aplicación en todos los niveles de gobernanza (planeamiento, presupuesto, ejecución, evaluación, rendición de cuentas). Sugerimos realizar un estudio complementario que permita evaluar el rol actual del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la necesidad de generar cambios en dicho sector, a fin de dotarlo de instrumentos para convertirlo en un interlocutor con recursos que permitan incorporar de manera concreta los temas de género a través de su participación en el Sinadis.

<sup>2</sup> Los autores agradecen la asistencia de Fiorella Loli en la sistematización de experiencias análogas al Sinadis en América Latina.



## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

Institucionalizar dichos esfuerzos es, en la actualidad, uno de los mayores retos que enfrenta la política de inclusión social, en particular en un contexto de cambio en el ciclo político. La institucionalización de dichos espacios en términos normativos, presupuestales y operativos es necesaria para trascender las buenas voluntades y asegurar el logro de objetivos a tres niveles: (i) brindar sostenibilidad a los esfuerzos de política social en tanto políticas de estado y no de gobierno; (ii) consolidar espacios de deliberación pública y rendición de cuentas a la ciudadanía en torno a los resultados concretos de la política social; y (iii) promover espacios de legitimación y aprendizaje cruzado en materia de políticas sociales en el país.

El objetivo de este documento consiste en analizar los avances y restricciones de la implementación del Sinadis, a fin de sugerir opciones de política para hacer factible su implementación y consolidación. La institucionalización del Sinadis ha sido analizada bajo un modelo que integra cinco ejes (institucionalidad, territorialidad, gestión de capacidades, instrumentalización y rendición de cuentas). Con base en este modelo, se realizó un diagnóstico de limitaciones y oportunidades, y se derivó a tres opciones de política que, entre otros, se sostienen en cinco principios estratégicos: (i) alineamiento al principal instrumento de política social (Endis); (ii) colaboración efectiva bajo un enfoque territorial; (iii) apuesta por la ampliación capacidades y oportunidades; (iv) generación de evidencias y aprendizajes cruzados; y (v) análisis crítico de avances realizados.

Así, la primera opción prioriza la disponibilidad, acceso y uso de información acerca de la política social para la toma de decisiones, priorizando los ejes estratégicos 1 y 2 de “Incluir para crecer”.

- **Opción 1.** Reformular el alcance del Sinadis como sistema de información sobre la política de desarrollo e inclusión social, orientado a la toma de decisiones del Gobierno nacional con énfasis en los ejes estratégicos 1 y 2 de “Incluir para crecer”.

La segunda opción privilegia la eficiencia en el manejo de recursos, para la articulación y el alineamiento a las prioridades presupuestales, centrándose en el eje 4.

- **Opción 2.** Alinear el Sinadis a la normativa vigente y las prioridades presupuestales asociadas a la implementación del eje estratégico 4 de “Incluir para crecer”.

Finalmente, la tercera opción privilegia una mirada territorial del Sinadis, en tanto activador y armonizador de los procesos normativos, presupuestales y operativos que permitirán consolidar gradualmente los cinco ejes de la Estrategia.

- **Opción 3.** Institucionalizar el Sinadis, desde un enfoque territorial, armonizando las dimensiones normativas, presupuestales y operativas vinculadas a los cinco ejes de “Incluir para crecer”, a través de un enfoque de “aprendizajes cruzados”.

A partir del análisis de las opciones de política sugeridas, se considera que la opción 3 – Institucionalización del Sinadis – cumple satisfactoriamente con los criterios de relevancia, pertinencia y viabilidad necesarios, a fin de ser promovida durante el próximo quinquenio. Adicionalmente, cumple con el criterio de oportunidad, en tanto permitiría institucionalizar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social como política de estado, y en consecuencia, facilitaría la generación de aprendizajes para el desarrollo de experiencias que, posteriormente, podrían ser llevadas a escala

en otros sectores como Agricultura, Educación, Producción, Salud y Trabajo –que, por sus competencias, son complementarios a los esfuerzos de la Estrategia Nacional “Incluir para crecer”–.

Vale destacar que la institucionalización del Sinadis, a partir de la opción de política planteada, connota una dimensión política clave. La activación del sistema activa, a la vez, relaciones de poder. Así, más allá de los criterios y consideraciones técnicas, su puesta en marcha tiene que ver con tres factores indesligables: voluntad política, asignación presupuestal y arreglos institucionales. Respecto al primero, se requiere consolidar compromisos oportunos basados en el reconocimiento de los avances de la política social, garantizando que estos no sean utilizados con fines clientelistas. En cuanto al segundo, se prevé que la puesta en funcionamiento del Sinadis (en tanto apunte a consolidar procesos en marcha que cuentan con recursos presupuestales asignados y que corresponden a los diferentes sectores e instancias de gobierno involucrados) no irrogará al Estado una partida presupuestal extraordinaria. Sin embargo, es importante recalcar que los costos de la articulación (aunque relativamente reducidos) no son nulos y estarán asociados mayoritariamente a las coordinaciones que la tarea implique. Por último, los arreglos institucionales están vinculados a la asignación de roles y responsabilidades, por lo que es imprescindible identificar con claridad los resultados esperados, los procesos asociados y sus oportunidades.

El camino a transitar, en términos de la implementación de la opción de política escogida, se expresa en la hoja de ruta propuesta considerando tres momentos: 100 días, un año y cinco años. En el primer caso, la hoja de ruta propuesta a 100 días contempla evaluar experiencias de articulación en el territorio asociadas al cierre de brechas en los ejes de la Endis, en colaboración con la cooperación internacional, e instalar la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) para definir la Agenda Sinadis. Asimismo, activar plataformas de coordinación territorial con sectores, según los ejes, y recomendar a Servir la incorporación del tema de articulación de políticas sociales en formación de gerentes públicos. Al primer año, se propone formalizar, a través de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social (bajo el liderazgo explícito del Midis, en tanto ente rector de la política de desarrollo e inclusión social en el Perú), espacios de articulación a escala regional; promover un tablero de control para el seguimiento de la articulación de políticas sociales en el territorio asociado a incentivos; y convocar al “Premio Buenas Prácticas en Articulación de la Política Social”, en coordinación con Ciudadanos al Día. Finalmente, a cinco años, se plantea implementar el observatorio territorial de las políticas sociales, a través de una estrecha coordinación entre el Midis, MEF y Ceplan, e institucionalizar un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales, a nivel de posgrado, en estrecha colaboración con la academia y el CIES.

## **2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

En esta sección, se presenta un breve estado de la cuestión acerca de la política de desarrollo e inclusión en el Perú, teniendo como hito analítico ordenador la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Luego, se hace referencia al concepto de articulación de políticas aplicado al caso de la política social, tanto en términos intersectoriales (horizontal) como intergubernamentales (vertical). Posteriormente, se presenta un resumen de las experiencias de sistemas de articulación de políticas sociales que han tenido lugar en América Latina, a partir de las cuales se identifican ejes analíticos relevantes para construir una opción de política, activar y potenciar procesos de articulación en el caso peruano. A continuación, se discuten dos

experiencias de articulación de políticas sociales (FED y Fonie) que han tenido lugar a partir de la rectoría del Midis y que han estado orientadas al logro de resultados en desarrollo infantil temprano e inclusión económica, respectivamente.

Finalmente, se presenta el diseño original del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis), que fue creado con el fin de constituirse en el espacio institucionalizado de articulación intersectorial e intergubernamental de políticas alrededor de los cinco ejes estratégicos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Endis), y cuya plena puesta en marcha constituye, hasta la fecha, una oportunidad latente. El análisis de las potencialidades y restricciones del diseño original del Sinadis da pie a la generación de opciones de política para su implementación efectiva que se presentan en la sección 2.

#### 2.1 La política social en el Perú antes y post la creación del Midis

A pesar de lo significativo que representa la creación del sector de Desarrollo e Inclusión Social, traducida en la puesta en marcha del Midis, lo cierto es que la política social en el Perú constituye un proceso acumulativo de experiencias y aprendizajes que ha ido consolidándose a lo largo de varias décadas y que ha respondido también a la evolución de la forma en que se entienden las políticas sociales a nivel mundial. En ese sentido, la creación del Midis no constituyó un proceso desarticulado de la experiencia anterior, sino que más bien puso énfasis en la necesidad de recoger las lecciones aprendidas y construir a partir de ellas. (Trivelli y Vargas 2014).

En el caso particular del Perú, la red de protección social ha girado tradicionalmente en torno a tres tipos de programas sociales que han estado, además, concentrados en zonas geográficas específicas, a saber: programas alimentarios, fondo social (infraestructura social básica y proyectos generadores de ingreso en comunidades rurales pobres) y programas de empleo temporal. En línea con la experiencia de América Latina, muchos de estos programas fueron pensados como alternativas de emergencia o de alivio temporal, pero con el tiempo estos (sumados a otros tipos de programas de diseño más reciente) han pasado a tener un carácter permanente. Tal es el caso de los programas de generación de empleo, programas de capacitación y programas de transferencias monetarias condicionadas. (Villatoro 2004).

Asimismo, la importancia dada a la articulación de políticas no empieza con el Midis, sino que tiene varios antecedentes tanto a nivel nacional como regional. Tal como señalan Trivelli (2014) y Vargas y Clausen (2015), un primer hito fue constituido por la Estrategia Nacional "Crecer", cuya promulgación tuvo lugar en 2007 en el marco de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y cuyos ejes de política (desarrollo de capacidades humanas y respeto a los derechos fundamentales; promoción de capacidades y oportunidades económicas; y establecimiento de una red de protección social) fueron definidos a partir del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006. A su vez, "Crecer" dio pie a la generación de otras iniciativas regionales, como por ejemplo "Crecer Wari" (Ayacucho), "Crecer en Libertad" (La Libertad) y el Programa de Acciones Integrales para el Mejoramiento de la Nutrición Infantil (San Martín).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Para una presentación en extenso de estos antecedentes de articulación de políticas sociales, ver: Vargas y Clausen (2015). «Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica». Disponible en <http://goo.gl/BjkktN>.



El hito que significó la creación del Midis en 2011 puede entenderse, entonces, como el corolario de un largo proceso de aprendizajes que recogió una serie de esfuerzos, llevados a cabo tanto desde el sector público como desde el sector privado y la cooperación internacional con presencia en el Perú. El Midis logró dar un marco ordenador y también potenciador a las políticas sociales existentes, al establecer prontamente metas de políticas concretas atadas a indicadores verificables, a partir de una nueva lógica centrada en lograr resultados en los usuarios de los programas.<sup>4</sup> El Midis pasó, además, a tener control directo sobre el programa de transferencias condicionadas Juntos y sobre el antiguo Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), cuyo temprano proceso de reestructuración dio como resultado un viraje hacia objetivos de inclusión económica. Asimismo, se inició la desactivación del Pronaa y su reemplazo por el programa de alimentación escolar universal Qali Warma, y se dio paso a la creación de dos nuevos programas: Cuna Más (cuidado diurno y asesoría nutricional) y Pensión 65 (programa de pensiones sociales focalizadas no contributivas).

La creación del Midis, sin embargo, implicó más que la adscripción de un grupo de programas sociales existentes a un nuevo sector y la creación de nuevos programas. El diseño final del Midis no contemplaba la creación de un supraministerio que englobase todas las intervenciones con potenciales impactos sobre resultados de desarrollo social. Por este motivo, se hizo ineludible enfrentar la necesidad de contar con una herramienta de gestión que ordenara, orientara y articulara la totalidad de la política (de inclusión) social y no únicamente los cinco programas sociales bajo la directa jurisdicción del sector. A fin de dar respuesta a este reto, desde el Midis se diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social<sup>5</sup> (Endis) “Incluir para crecer”, que bajo un enfoque de ciclo de vida priorizó cinco ejes estratégicos asociados a resultados concretos que, por definición, son de naturaleza intersectorial e intergubernamental y que responden además a una visión multidimensional del desarrollo de humano. Los cinco ejes de política priorizados fueron (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 (ver Anexo 1 –Diagrama sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”–).

La importancia de pensar en la política social, más allá de la acción directa del Midis, se encuentra planteada de manera explícita en la Endis, en la cual se hace referencia a una división entre la política de desarrollo e inclusión social (de carácter focalizado y temporal) y la política social (de tipo universal y permanente) (Midis 2013: 11). La idea detrás de esta división responde al reconocimiento de que no todas las personas pueden acceder a las políticas sociales universales a las que todos los peruanos tienen derecho (como por ejemplo a la educación y salud públicas). En particular, las personas que sufren graves privaciones y se encuentran en situación de vulnerabilidad requieren un tipo de intervenciones focalizadas y temporales (Midis) que generen las condiciones para que puedan tener acceso efectivo a los servicios sociales universales (Minedu, Minsa, Mintra, entre otros) que corresponden a todos los ciudadanos y ciudadanas.

<sup>4</sup> “Midis 100 días: Rendición de cuentas y lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social”, disponible en <http://goo.gl/36zXWS>.

<sup>5</sup> Disponible en <http://www.MIDIS.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusosocialincluirparacrecer.pdf>.

## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

A pesar de que aún existen desafíos pendientes para el sector, todos estos esfuerzos han logrado que, en un lapso de cuatro años, la política social peruana sea reconocida como un referente en la región<sup>6</sup>. Asimismo, el Midis ha logrado activar experiencias concretas de articulación intersectorial e intergubernamental de políticas sociales alrededor de los ejes 1 y 2 de la Endis, y además ha garantizado la sostenibilidad presupuestal de su política, en tanto los cinco programas sociales del Midis se encuentran en la actualidad bajo el régimen de presupuesto por resultados. Esto último enfatiza la importancia y necesidad de que las políticas sociales estén referidas de manera concreta a metas reales, de cuya verificación depende la asignación de recursos, con lo cual se crean incentivos para el buen desempeño y una gestión responsable sujeta al escrutinio público. A su vez, este énfasis en la transparencia de las políticas del Midis se ha visto reflejado en la generación de recursos de información pública tales como InfoMidis<sup>7</sup>, que permite conocer información sobre cobertura, ejecución presupuestal e indicadores emblemáticos con un nivel de desagregación distrital.

#### 2.2 El concepto de articulación intersectorial e intergubernamental aplicado a la política social

Tal como se mencionó anteriormente, la importancia otorgada a la articulación de políticas sociales, entendida como “la concurrencia de esfuerzos orientados hacia el logro de resultados prioritarios centrados en la población” (Trivelli y Vargas 2014), no es una novedad en el Perú. A pesar de ello, lo cierto es que aún quedan desafíos pendientes para la gestión de la política y programas sociales orientados a resultados de desarrollo e inclusión social. Estos desafíos están referidos a lograr articular la totalidad de la acción del Estado en dicha área bajo un enfoque único de política y orientarla a reducir la pobreza, desde un enfoque multidimensional y de manera efectiva (Trivelli y Vargas 2014).

La experiencia sugiere que los escasos niveles de articulación generan ineficiencia en la asignación de recursos y, en consecuencia, afectan el alcance de los resultados. Con respecto a esto último, existe además evidencia nacional (Escobal y Torero 2005; Del Pozo 2014) e internacional (Banerjee et al. 2015) –basada en metodologías rigurosas– que muestra que intervenir de manera articulada potencia los resultados de las intervenciones y además tiene efectos sostenidos sobre la reducción de la pobreza; sin embargo, para que estos resultados a partir de experiencias piloto puedan ser exitosamente escalables, es importante identificar un camino que nos permita transitar desde la comprensión y evaluación de la ‘multidimensionalidad’ de la pobreza hacia la ‘intersectorialidad’ de las políticas construidas para combatirla (Alkire 2015). Esto último es fundamental además en lo referido a lograr la articulación de políticas para que los cinco ejes de la Endis avancen al mismo ritmo y que no exista alguno de ellos en el cual se observen rezagos relativos importantes.

Articular, sin embargo, no es una tarea sencilla, menos aún en el caso del Estado peruano. Tampoco es una tarea libre de costos (financieros y de transacción), lo cual hace que se necesite mucho esfuerzo y decisión política para llevarla a cabo. En el caso particular del Midis, si bien la Endis coloca la articulación como un elemento central, lo cierto es que no existe hasta el momento una sólida institucionalidad que pueda garantizar la continuidad de los procesos de articulación en el

<sup>6</sup> <http://es.slideshare.net/MIDISPeru/directora-del-fmi-christine-lagarde-resalt-programas-sociales-del-MIDIS?related=2>.

<sup>7</sup> <http://www.MIDIS.gob.pe/mapas/infoMIDIS/>.

<sup>8</sup> Ley N.º 29792, del 20 de octubre del 2011. Disponible en [http://www.MIDIS.gob.pe/dmdocuments/Ley\\_29792\\_CreacionMIDIS.pdf](http://www.MIDIS.gob.pe/dmdocuments/Ley_29792_CreacionMIDIS.pdf).

largo plazo como políticas de estado. La necesidad de una institucionalidad para la articulación fue identificada prontamente desde la creación del Midis, y por ese motivo en la ley de creación del sector <sup>8</sup> se estableció que el Midis sea el ente rector de la política de desarrollo e inclusión social, papel que debía ser ejercido en el marco de la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis). La idea detrás de la creación del Sinadis fue crear un modelo de institucionalización que lograra trascender, en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”, la lógica individual –tanto de los ejes estratégicos como de los programas sociales a su cargo– a fin de aportar al logro de los resultados finales que el sector había priorizado y que, por definición, requerían de la articulación de esfuerzos con otras intervenciones. El modelo, por tanto, debía ordenar y conectar las “cadenas” de resultados de la política de desarrollo e inclusión social a los sistemas administrativos del Estado, centrándolos en los ciudadanos y en el hogar como unidad de la política.

### **2.3 Sobre las experiencias análogas al Sinadis en América Latina**

La lógica a la que el Sinadis debía responder no representa, sin embargo, una innovación aislada en materia de gestión e institucionalización de la articulación de las políticas sociales. En América Latina, distintos países han promovido experiencias similares con resultados diversos. Entre ellas destacan las iniciativas emprendidas por el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en Brasil, el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), el Sistema de Protección Social de Chile, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales de Argentina y el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) de Bolivia.

En general, cuando estas experiencias son examinadas en detalle, se observan algunas similitudes y diferencias (ver Anexo 2 –Matriz de experiencias análogas al Sinadis en América Latina–). Las similitudes se dan, sobre todo, a nivel de la conceptualización de los sistemas. La mayoría de ellos apuesta, en principio, a organizar, gestionar y articular la toma de decisiones en favor de la reducción de la pobreza y la desigualdad social. Asimismo, se observa un alto nivel de coincidencia en términos de los objetivos que se plantean. Entre ellos destaca, por ejemplo, la intención por la generación de herramientas e instrumentalización de procesos, tanto de corto como de mediano y largo plazo, orientados a brindar sostenibilidad a las iniciativas de política y programas sociales que se promueven.

No obstante, los sistemas difieren de manera importante en los criterios asociados a su implementación. Entre ellos, vale destacar las distintas estrategias que se han utilizado para organizarlos y reglamentarlos. En ese sentido, si bien estos se encuentran en pleno proceso de ejecución, resulta clave reflexionar en torno a los avances y limitaciones de su puesta en marcha. En síntesis, entre estos aprendizajes destacan diversas dimensiones: (i) la fragilidad institucional de las instancias involucradas, que deviene en dificultades para consolidar los esfuerzos de articulación; (ii) las limitaciones asociadas a la implementación de una perspectiva territorial de las políticas e intervenciones sociales, de modo que haya una mayor correspondencia con las iniciativas impulsadas en el territorio; (iii) las dificultades en los procesos de gestión de capacidades que se reflejan no solo en el nivel de conocimiento técnico de los funcionarios a cargo, sino en el grado de compromiso que estos desarrollan; (iv) la sobreinstrumentalización –tanto normativa como administrativa– de algunos procesos que lleva, paradójicamente, a la ineficiencia en la gestión

de la articulación de iniciativas en el territorio; y (v) la escasa generación y gestión de experiencias de rendición de cuentas vinculadas a la transparencia de los esfuerzos que se emprenden en el territorio. En síntesis, este diagnóstico es la base para la propuesta que planteamos en la sección 3 en torno a cinco ejes analíticos – institucionalidad, territorialidad, gestión de capacidades, instrumentalización y rendición de cuentas–.

#### 2.4 Sobre la implementación del Sinadis: Aprendizajes a partir del Fonie y el FED

Tal como se mencionó al inicio de esta sección, el Sinadis no ha sido, a la fecha, plenamente implementado, con lo cual su plena puesta en marcha constituye una oportunidad latente; sin embargo, este ha operado a modo de plataforma institucional para activar dos instrumentos para gestionar la articulación en torno a la implementación de la Estrategia Nacional “Incluir para crecer”. Estos instrumentos son el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie) y Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED). Ambos casos constituyen antecedentes relevantes para identificar rutas concretas y arreglos institucionales que permitan consolidar el Sinadis y extender los beneficios de la articulación de políticas sociales a los ejes 3 y 5 de la Endis.

- **Fonie**<sup>9</sup>

En términos generales, el objetivo del Fonie es cerrar las brechas, de cobertura y calidad, de un conjunto mínimo de servicios básicos seleccionados, y generar un impacto en el bienestar y mejora de la calidad de vida en los hogares rurales, a través de intervenciones en cuatro tipos de infraestructura: (i) electrificación; (ii) caminos vecinales y de herradura; (iii) agua y saneamiento; y (iv) telecomunicaciones.

Operativamente, el Fonie financia las tres fases del ciclo de un proyecto de inversión pública: elaboración de estudios de preinversión, ejecución de la inversión y posinversión (mantenimiento), además de la supervisión en cada una de las fases en lo que respecta a las infraestructuras señaladas en zonas rurales de los distritos más excluidos y pobres del país, de forma preferentemente simultánea. Específicamente, en cuanto a telecomunicaciones, el Fonie financia los servicios de telefonía (fija y móvil) e internet, bajo la premisa de que son necesidades básicas de la población y que permiten mejorar su capital humano y tener mayor inclusión social. En relación a agua y saneamiento, el fondo financia los proyectos que contemplan la construcción, ampliación, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de agua potable, orientados por el supuesto de que son necesidades básicas de la población y que permiten mejorar su salud y calidad de vida. En cuanto a electrificación, el Fonie financia los servicios de instalación y rehabilitación, ampliación y mejoramiento de la red eléctrica, orientados por la premisa de que son necesidades básicas de la población y que permiten mejorar su calidad de vida y capital humano. Por último, en relación a los caminos vecinales, el Fondo financia los servicios de construcción, mejoramiento y mantenimiento de caminos vecinales y herradura.

---

<sup>9</sup> Información obtenida a partir del texto de la ponencia “Servicios básicos para reducir inequidades: El Fonie articulando esfuerzos para el cierre de brechas”, elaborada por Domingo Arzubialde, coordinador general del Fonie, y facilitada por la Dirección General de Políticas y Estrategias del Midis (noviembre 2015).

En cuanto a su organización, el Fonie opera a través de un Comité Directivo –que tiene a su cargo la dirección estratégica del Fondo y busca facilitar y apoyar el trabajo de la Secretaría Técnica de Gestión del Fonie, mediante el análisis y toma de decisiones en el nivel estratégico y programático–.<sup>10</sup> El Comité Directivo estará conformado por funcionarios de línea del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de Provías Descentralizado del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Programa Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas.

En términos de su estrategia, el Fondo opera con un modelo de ‘focalización territorial’, que utiliza criterios de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Midis para determinar su ámbito de intervención. Entre ellos están pertenecer a los quintiles 1 y 2 de pobreza –y (además) contar con más del 50% de población en proceso de desarrollo e inclusión social, conforme a lo determinado por el Midis–, pertenecer a la zona del Vraem, pertenecer a la zona del Alto Huallaga y/o pertenecer a la zona de frontera. A julio de 2015, el Fonie contaba con un presupuesto total de S/. 1.330 millones de nuevos soles para financiar la preinversión, inversión e intervenciones de mantenimiento en estas obras. A la fecha, el Fonie aprobó el financiamiento de 10 paquetes de intervenciones.

Finalmente, en cuanto a la articulación en el territorio, el Fonie enfrenta cuatro retos: (i) garantizar la sostenibilidad de los mecanismos para garantizar la gestión focalizada de los sectores frente a las limitaciones originadas por las dificultades en el acceso, priorización, dispersión de la población, etc.; (ii) disponer de las capacidades instaladas en el territorio que “elaboren” los proyectos de inversión con una lógica de planificación y gestión territorial; (iii) consolidar los mecanismos de seguimiento y monitoreo para la ejecución de los recursos transferidos por el Fonie; y (iv) reforzar el rol planificador de los Gobiernos regionales –en tanto líderes de la articulación de la política social e en el territorio– para potenciar el impacto de obras complementarias en ámbitos específicos.

- **FED<sup>11</sup>**

En términos generales, el FED tiene el objetivo de promover y facilitar la articulación intergubernamental e intersectorial, dirigida a producir mejoras en los servicios vinculados al desarrollo infantil temprano. El Fondo opera a través de convenios firmados con Gobiernos regionales, en los que estos se comprometen a alcanzar metas en indicadores vinculados a mejoras en los procesos de gestión e incremento de la cobertura de paquetes de servicios.

Operativamente, el FED se ejecuta a través de la suscripción de convenios de asignación por desempeño (CAD) entre el Midis, el MEF y cada Gobierno regional. El CAD tiene una vigencia de tres años y en él se establecen las metas a alcanzar en dos tipos de indicadores: compromisos de gestión y metas de cobertura. Ambos tipos de indicadores priorizan la medición

---

<sup>10</sup> Manual operativo del Fondo de Inclusión Económica en Zonas Rurales.

<sup>11</sup> Información obtenida a partir del texto de la ponencia “El desarrollo infantil temprano: El FED como mecanismo de incentivos para la acción articulada a nivel regional”, elaborada por Ana María Quijano, coordinadora general del FED, y facilitada por la Dirección General de Políticas y Estrategias del Midis (noviembre 2015).



## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

en distritos de quintiles de pobreza 1 y 2 para incentivar que las mejoras que se introduzcan como resultado del incentivo se realicen en las zonas más vulnerables de cada región. Los compromisos de gestión están vinculados a servicios provistos por tres sectores relacionados al desarrollo infantil temprano: salud, educación y vivienda (provisión de agua clorada). En términos de su ejecución, en mayo de 2014, el FED contó con un monto inicial de S/. 100 millones. Ello se plasmó en la firma de los primeros nueve CAD con los Gobiernos regionales de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Puno y Ucayali. Actualmente, el FED tiene convenios con todos los Gobiernos regionales del país, excepto Lima Metropolitana.

En términos de su organización, el FED está a cargo de un Comité, integrado por el director general de Políticas y Estrategias, el coordinador general del FED del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y un representante de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF.

En cuanto a su estrategia, el FED ha sido concebido –de manera similar al Fonie– como un mecanismo de articulación intergubernamental e intersectorial. Así, el FED es, por naturaleza, una herramienta articuladora. La articulación intergubernamental se da desde la firma de los convenios, ya que el Gobierno regional se compromete con dos instituciones del Gobierno nacional (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Ministerio de Economía y Finanzas) a alcanzar determinadas metas en indicadores relacionados a procesos de gestión y cobertura de servicios vinculados al desarrollo infantil temprano. Asimismo, el proceso supone la asistencia técnica de ambos sectores a los funcionarios del Gobierno regional. De otro lado, los compromisos asumidos por el Gobierno regional dependen de la acción conjunta de este con el Gobierno nacional y el local. Finalmente, el Fondo también supone la articulación intersectorial a nivel regional, ya que el CAD incluye compromisos de gestión y metas de cobertura vinculados a los sectores Salud, Educación y Vivienda. Así, si un sector no cumple, ninguna unidad ejecutora de los tres sectores recibirá el incentivo.

Finalmente, en términos de su aporte a los procesos de articulación, el FED ha generado importantes aprendizajes en cuanto a la medición de indicadores centrados en las personas. Así, el FED ha pasado de medir productos estratégicos (i. e., cobertura de CRED completo para la edad o cobertura de vacunas) a medir resultados centrados en el desarrollo integral del niño, niña o gestante que recibe los servicios (i. e., proporción de niños, niñas o gestantes que reciben todo el paquete necesario para su desarrollo integral). Adicionalmente, en cuanto a los retos, el FED enfrenta tres: (i) consolidar el marco normativo que facilite el trabajo intergubernamental e intersectorial, y permita la prestación de un servicio integral, de calidad y sostenible; (ii) fortalecer las capacidades de cada actor involucrado en el proceso, con énfasis en las de planeamiento, formulación, seguimiento y evaluación de resultados; y (iii) reforzar el sistema de gestión, que implica la mejora continua de los procedimientos y procesos.

#### 2.5 Sobre el Sinadis

El objetivo central de este documento de política consiste en identificar y analizar los avances y restricciones de la implementación del Sinadis, a fin de sugerir opciones de política para hacer

factible su implementación y consolidación. Para dicho objetivo es necesario explorar el diseño inicial del Sinadis, a partir de lo establecido en la ley de creación del sector Desarrollo e Inclusión social, con el objetivo de identificar espacios de oportunidad y elementos críticos del diseño, cuya modificación o especificación puede activar la factibilidad de su implementación.

Como se ha mencionado en el marco de la creación del Midis, el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis) fue creado con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y riesgos sociales. Así, el Sinadis fue creado con los siguientes objetivos:

- a. Asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de las entidades del Estado, a nivel intergubernamental, en materia de desarrollo e inclusión social.
- b. Articular y armonizar la gestión de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos de desarrollo e inclusión social, a nivel intergubernamental.
- c. Promover la participación de diferentes actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado en general, a nivel intergubernamental, en la identificación de prioridades y el desarrollo de acciones en materia de desarrollo e inclusión social.
- d. Disponer de información necesaria para la formulación de planes, programas y proyectos, así como la implementación de instrumentos de focalización.
- e. Establecer dentro del Sistema Nacional de Informática las políticas para la implementación del gobierno social electrónico.
- f. Garantizar y promover la atención de calidad a la población objetivo.
- g. Diseñar y promover procesos, metodologías y herramientas de intervención en materia de desarrollo e inclusión social.
- h. Promover la investigación, generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades y potencialidades de los actores públicos y privados en materia de desarrollo e inclusión social (subrayado nuestro).

En términos de su organización, si bien el ente rector del Sinadis es el Midis, la ley preveía que el Sistema estaría conformado por: (i) la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS); (ii) los ministerios, organismos públicos, programas y proyectos del Poder Ejecutivo vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social; (iii) los organismos, programas y proyectos de los Gobiernos regionales vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social; y (iv) los organismos, programas y proyectos de las municipalidades provinciales y distritales vinculados a las políticas de desarrollo e inclusión social.

Por todo lo anterior, a pesar de la enorme complejidad asociada a su implementación y operatividad, el Sinadis constituye una extraordinaria oportunidad para institucionalizar –a partir de la conformación y consolidación de un espacio formal– la gestión articulada, intersectorial e intergubernamental para la implementación la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”, entendida, a su vez, como el principal instrumento de la política de desarrollo e inclusión social. Asimismo, al ser un espacio institucionalizado de coordinación entre sectores, constituye también una oportunidad para incorporar en la agenda de política social temas transversales, tales como las desigualdades de género y la perspectiva intercultural; sin embargo, es importante recalcar que, si bien se trata de temas centrales y prioritarios, el

## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

proceso de 'transversalización' de ambos enfoques debe ser liderado por los sectores de Mujer y Poblaciones Vulnerables y Cultura, respectivamente. En ese sentido, una tarea pendiente es la necesidad de empoderar a ambos sectores para poder hacer efectivo este rol de liderazgo. Este proceso de empoderamiento tiene que ver con voluntades políticas, pero también con la generación de instrumentos concretos, atados a partidas presupuestales que otorguen a ambos sectores competencias suficientes para constituirse en interlocutores efectivos en el espacio del Sinadis junto a los otros ministerios sectoriales.

En consecuencia, el Sistema podría funcionar para la gestión de la articulación horizontal (sectores) y vertical (Gobierno nacional, Gobiernos regionales y locales), privilegiando los procesos (i. e., programación, inversión, presupuesto, seguimiento y evaluación, fortalecimiento de capacidades) de la política social con énfasis en "líneas de producción" prioritarias y sus resultados. El Sistema constituye, en consecuencia, el conjunto de reglas de operación de la Endis vinculadas, en gran medida, a los sistemas administrativos del Estado que permitirán activar los resultados prioritarios de inclusión social. Consolidar el Sinadis implica definir su alcance a fin de garantizar lo que –en la literatura sobre políticas sociales– sería su potencial transformativo (Guhan 1994; Devereux & Sabates-Wheeler 2004). A la fecha, el avance en su implementación se ha visto limitado por razones estratégicas, presupuestales y operativas.

En cuanto a las razones estratégicas, según su diseño, el Sinadis fue concebido como un instrumento de gran alcance y alta complejidad. Esto es observable, por ejemplo, en la diversidad –tanto en términos de contenido como metodológicos– de los objetivos que se le asignaron. Esto, más allá de los retos asociados al enfoque mismo, implicó que hubiera que invertir mucho tiempo en proponer definiciones y promover consensos en torno a los criterios estratégicos clave requeridos para su reglamentación, y que incluían –entre otros– sus perspectivas, prioridades y acciones. En esa línea, en términos estratégicos, el Sinadis deberá generar espacios de diálogo en torno a temas clave como la 'multidimensionalidad' de la pobreza, la institucionalidad de la articulación de políticas de inclusión social y la 'territorialización' de la Estrategia Nacional, que son pilares fundamentales para la efectiva puesta en marcha del Sistema en tanto potencial instrumento de política social transformativa. La generación de estos consensos deberá ocurrir tempranamente y tenerse como objetivo prioritario a 100 días del nuevo periodo de gobierno, pues es un elemento central e ineludible para la implementación del Sinadis.

En cuanto a las razones presupuestales vinculadas a lo anterior, si bien el diseño del Sinadis contempló un esquema complejo de funciones y atribuciones, este no hizo explícita la vinculación del Sistema con los procesos de formulación presupuestal e inversión pública. En ese sentido, el Sistema ha debido conceptualizar y definir los procesos requeridos para asociar sus prioridades al diseño y ejecución de los programas presupuestales y proyectos de inversión pública. Asimismo, el Sinadis deberá plantear un debate en torno a la viabilidad y pertinencia de considerar instrumentos complementarios (p. ej., fondos, incentivos, normatividad) que permitan vincular oportunamente los procesos con los resultados.

En cuanto a las razones operativas, el diseño del Sistema no previó la progresividad de su implementación, y por ende, las consecuencias prácticas que conllevaría. Así, el proceso de implementación del Sinadis ha implicado la definición de arreglos institucionales, así como la negocia-

ción de roles y responsabilidades. Este ejercicio ha abarcado varios niveles. Por un lado, incluye el reajuste de la naturaleza de un espacio como la CIAS y la coordinación entre los sectores directamente vinculados a la puesta en marcha del Sistema; es decir, MEF y PCM, en tanto líderes a cargo de los sistemas administrativos clave (p. ej., presupuesto, planeamiento, inversión pública). Por otro lado, abarca la coordinación con sectores a cargo de la implementación de intervenciones vinculadas al logro de los resultados prioritarios en la Estrategia Nacional (p. ej., Agricultura, Educación, Energía y Minas, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Salud, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Transportes y Comunicaciones) y con los Gobiernos regionales y locales, en tanto líderes de la articulación en el territorio (Vargas y Clausen 2015).

En consecuencia, a la fecha, se desprende una agenda Sinadis, que contiene una serie de puntos que valdría la pena considerar siguiendo la pauta de los retos identificados. En cuanto a lo estratégico, resulta clave (i) plantear el debate sobre la 'multidimensionalidad' de la pobreza, a fin de contar con un modelo operativo que permita concordar, por ejemplo, la armonización y/o complementariedad de criterios de la población en proceso de desarrollo e inclusión social (PEPI) con las reglas de focalización promovidas por el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), y el establecimiento de un indicador de pobreza multidimensional, como medida oficial de pobreza complementaria a la pobreza monetaria; (ii) definir una agenda de investigación que permita identificar experiencias internacionales y sus aprendizajes en torno a la priorización y articulación de intervenciones para el logro de resultados; y (iii) evaluar los avances en la implementación de los ejes de la Estrategia Nacional, en tanto enfoque que promueve el multidimensional desarrollo humano.

En cuanto a lo presupuestal, la agenda del Sinadis debería contemplar, en relación a lo anterior, el énfasis en lo territorial. Para tal fin, se debería (i) analizar el desempeño presupuestal de las intervenciones vinculadas a los esquemas de articulación de los ejes estratégicos de la Endis; (ii) evaluar la pertinencia de programas presupuestales vigentes y proyectos de inversión pública, a fin de generar mecanismos que faciliten los procesos; y (iii) explorar mecanismos complementarios (fondos, incentivos) que dinamicen los resultados y aceleren el cierre de brechas asociadas a los resultados definidos por los ejes.

Finalmente, en cuanto a lo operativo, la agenda del Sinadis debe priorizar la consolidación de mecanismos de institucionalización y medición para garantizar las condiciones necesarias para la puesta en marcha del Sistema. Entre ellos, (i) instaurar mecanismos de seguimiento de los indicadores definidos en las metas de los ejes de la Estrategia Nacional de manera periódica; (ii) promover espacios existentes de coordinación con la sociedad civil; y (iii) revisar los perfiles de competencias de los funcionarios en regiones y territorios.

### **3. OPCIONES DE POLÍTICA**

A partir de las ideas centrales del diagnóstico, esta sección discute las opciones de política para la institucionalización del Sinadis, en tanto oportunidad para articular la política de desarrollo e inclusión social del país. La identificación de las opciones se sostiene en cinco criterios estratégicos que, a su vez, constituyen el soporte para el diseño del modelo conceptual que las sustenta. Entre ellos, se encuentran los siguientes:

## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

- 1. Alineamiento al principal instrumento de política social.** El Sinadis es un sistema asociado a la operacionalización, implementación e institucionalización de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”; es decir, de sus cinco ejes estratégicos (resultados) (>> institucionalidad).
- 2. Colaboración efectiva bajo un enfoque territorial.** El Sinadis, en la medida que pretende gestionar la heterogeneidad, reconoce el rol de los Gobiernos regionales y locales, en tanto líderes de la articulación de la política social en el territorio a través de mecanismos de colaboración permanente con actores clave (>> territorialidad).
- 3. Apuesta por la ampliación de capacidades y oportunidades.** El Sinadis representa una oportunidad para activar, a partir de la articulación intersectorial e intergubernamental, resultados que aborden la ‘multidimensionalidad’ de la pobreza y permitan la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas (>> gestión de capacidades).
- 4. Generación de evidencias y aprendizajes cruzados.** El Sinadis parte, además, de las evidencias generadas en materia de política social, y enfatiza la importancia de instrumentar la medición de resultados, a fin de generar aprendizajes cruzados, evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar las intervenciones (>> instrumentalización).
- 5. Análisis crítico de avances realizados.** El Sinadis, en tanto sistema que activa procesos, parte del reconocimiento de las experiencias en marcha en materia de normatividad, asignación de recursos e instrumentalización de la política social, así como de la identificación de sus vacíos y limitaciones (>> rendición de cuentas).

Con base en lo anterior, se elaboró un modelo operativo para abordar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social que integra cinco ejes analíticos –Institucionalidad, territorialidad, gestión de capacidades, instrumentalización y rendición de cuentas (ver diagrama 1)–. Operacionalmente, el primero alude al conjunto de procesos que permiten que las iniciativas trasciendan las buenas voluntades y sean temporalmente neutras. El segundo se refiere al reconocimiento y valoración de las heterogeneidades territoriales, a fin de consolidarlas bajo principios comunes. El tercero está relacionado a la activación de capacidades tanto de la población como de los funcionarios del Estado y líderes territoriales. El cuarto enfatiza los instrumentos de medición, seguimiento y evaluación de iniciativas de articulación en marcha. El quinto alude a los mecanismos de transparencia, comunicación y fiscalización del uso de recursos y cumplimiento de compromisos, asignando un rol clave a la sociedad civil y otros actores relevantes. Las opciones de política se derivan del modelo operativo.



**DIAGRAMA 1****MODELO OPERATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA**

FUENTE: Elaboración propia

Tomando en cuenta lo anterior y los elementos centrales del diagnóstico, este documento propone tres opciones de política para la institucionalización del Sinadis (ver tabla 1). Estas varían tanto en sus objetivos como en el alcance del Sistema. Así, la primera opción prioriza la disponibilidad, acceso y uso de información acerca de la política social para la toma de decisiones, priorizando los ejes estratégicos 1 y 2 de "Incluir para crecer". La segunda opción privilegia la eficiencia en el manejo de recursos para la articulación y el alineamiento a las prioridades presupuestales, centrándose en el eje 4 de la estrategia. Finalmente, la tercera opción privilegia una mirada territorial del Sinadis, en tanto activador y armonizador de los procesos normativos, presupuestales y operativos que permitirán consolidar gradualmente los cinco ejes de la estrategia.

# DOCUMENTO DE POLÍTICA

## INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

**TABLA 1**

**MATRIZ DE OPCIONES DE POLÍTICA SEGÚN EJE DE ANÁLISIS**

EJE ANALÍTICO	DIAGNÓSTICO	OPCIÓN DE POLÍTICA
<b>1 Institucionalidad</b>	Esfuerzos de institucionalización de los procesos de articulación han sido formalizados a través de normas, instrumentos y generación de espacios de coordinación. Sin embargo, han tenido alcance limitado y, a la fecha, han priorizando los ejes 1 y 2 de la Estrategia Nacional.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opción 1. Reformular el alcance del Sinadis, en tanto sistema de información sobre la política de desarrollo e inclusión social orientado a la toma de decisiones del Gobierno nacional, con énfasis en los ejes estratégicos 1 y 2 de "Incluir para crecer".</li></ul>
<b>2 Territorialidad</b>	Los avances en materia de articulación se han dado, fundamentalmente, a nivel del territorio. No obstante, se requiere armonizar la diversidad de herramientas de articulación en el territorio y consolidar el liderazgo de los Gobiernos regionales (Gerencias de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Planificación).	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opción 2. Alinear el Sinadis a la normativa vigente y prioridades presupuestales asociadas a la implementación del eje estratégico 4 de "Incluir para crecer".</li></ul>
<b>3 Gestión de capacidades</b>	Los sectores han invertido recursos importantes en capacitar funcionarios de Gobiernos regionales y locales. No obstante, aún existen limitadas capacidades estratégicas y operativas para la implementación de procesos de articulación en el territorio, debido a la alta rotación de cargos y la naturaleza misma de la articulación.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opción 3. Institucionalizar el Sinadis, desde un enfoque territorial, armonizando las dimensiones normativas, presupuestales y operativas vinculadas a los cinco ejes de "Incluir para crecer", a través de un enfoque de "aprendizajes cruzados".</li></ul>
<b>4 Instrumentalización</b>	A la fecha, Midis y MEF han diseñado instrumentos de medición del desempeño de la política social. No obstante, estos instrumentos enfrentan "cuellos de botella" durante su implementación, debido, entre otros motivos, a la falta de armonización entre sistemas de información, indicadores y fuentes de verificación.	
<b>5 Rendición de cuentas</b>	A la fecha existen mecanismos en marcha que no son utilizados en la toma de decisiones, debido al desconocimiento sobre ellos, su limitada accesibilidad o su alta complejidad.	

Fuente: Elaboración propia

## 4. OBJETIVOS, OPORTUNIDADES Y LIMITACIONES<sup>12</sup> SEGÚN OPCIÓN DE POLÍTICA

A fin de analizar la relevancia, pertinencia y viabilidad de las opciones de política sugeridas en la sección 2, se procedió a identificar sus objetivos, así como sus oportunidades y limitaciones.

**TABLA 2**

**MATRIZ DE ANÁLISIS SEGÚN OPCIÓN DE POLÍTICA**

OPCIÓN DE POLÍTICA	OBJETIVO	OPORTUNIDADES	LIMITACIONES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opción 1. Reformular el alcance del Sinadis, en tanto sistema de información sobre la política de desarrollo e inclusión social orientado a la toma de decisiones del Gobierno nacional, con énfasis en los ejes estratégicos 1 y 2 de "Incluir para crecer".</li> </ul>	Garantizar la disponibilidad, acceso y uso de información sobre articulación de la política social centrada en los dos ejes de la Estrategia que, a la fecha, han logrado mayor avance.	Generar aprendizajes y poder difundir avances a escala regional y nacional, a fin de obtener reconocimiento.	Minimización del rol de Sinadis a un sistema de seguimiento de cumplimiento del FED en solo dos de los cinco ejes de "Incluir para crecer" y restricción de su posibilidad de afectar procesos de gestión de mayor alcance.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opción 2. Alinear el Sinadis a la normativa vigente y otorgar prioridades presupuestales asociadas a la implementación del eje estratégico 4 de "Incluir para crecer".</li> </ul>	Optimizar mecanismos de articulación que privilegien la eficiencia de los mecanismos de gestión de iniciativas orientadas al logro de resultados de inclusión social.	Fortalecer procesos de asignación presupuestal en torno a ciertas prioridades de inclusión social (i. e., acceso a servicios básicos e infraestructura).	Incremento de mecanismos de verificación y control de experiencias como el Fonie. Estos contribuyen pero no agotan la integralidad de la Estrategia Nacional y generan rechazo en las autoridades locales.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opción 3. Institucionalizar el Sinadis, desde un enfoque territorial, armonizando lo normativo, presupuestal y operativo, vinculándolo a los cinco ejes de "Incluir para crecer", a través de un enfoque de "aprendizajes cruzados".</li> </ul>	Consolidar la institucionalización de la articulación como activador de resultados de desarrollo e inclusión social, con énfasis en el liderazgo de Gobiernos regionales y locales.	Desarrollar experiencias graduales para que los cinco ejes de la estrategia cuenten con modelos e intervenciones que den cuenta del proceso de articulación de la política social y su institucionalización.	La complejidad en la operatividad podría ser gestionada desde una lógica de progresividad que, a la vez, permita dinamizar el logro de resultados sobre la base de una adecuada comunicación de los aprendizajes.

Fuente: Elaboración propia

<sup>12</sup> En la estructura del documento sugerida por CIES se alude a análisis de "costos y beneficios". En el texto, se realiza uno de "oportunidades y limitaciones" por considerar que ello permite una mirada más integral.

## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

A partir del análisis de las opciones de política sugeridas, se considera que la opción 3 –Institucionalización del Sinadis– cumple satisfactoriamente con los criterios de relevancia, pertinencia y viabilidad necesarias a fin de ser promovida durante el próximo quinquenio. Adicionalmente, cumple con el criterio de oportunidad en tanto esta permitiría institucionalizar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social como política de estado, y en consecuencia, facilitaría la generación de aprendizajes para el desarrollo de experiencias que, posteriormente, podrían ser llevadas a escala en otros sectores como Agricultura, Educación, Producción, Salud y Trabajo que, por sus competencias, son complementarios a los esfuerzos de la Estrategia Nacional “Incluir para crecer”.

Vale destacar que la institucionalización del Sinadis connota una dimensión política clave. La puesta en marcha del Sistema activa, a la vez, relaciones de poder. Así, más allá de los criterios y consideraciones técnicas, su puesta en marcha tiene que ver con tres factores indesligables: voluntad política, asignación presupuestal y arreglos institucionales. Respecto al primero, se requiere consolidar compromisos oportunos basados en el reconocimiento de los avances de la política social, garantizando que estos no sean utilizados con fines clientelistas. En cuanto al segundo, se prevé que la puesta en marcha del Sinadis –en tanto este apuntará a consolidar procesos en marcha que cuentan con recursos presupuestales asignados– no irrogará al Estado una partida presupuestal extraordinaria. Así, el mayor costo estará asociado a los procesos de coordinación que la tarea implique. Por último, los arreglos institucionales están vinculados a la asignación de roles y responsabilidades, por lo que es imprescindible identificar con claridad los resultados esperados, los procesos asociados y sus oportunidades.

## 5. ANÁLISIS DE RESTRICCIONES Y RECOMENDACIONES SEGÚN EJE DE ANÁLISIS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA

Una vez seleccionada y justificada la opción de política, se procedió a analizar sus restricciones a partir del modelo operativo. Asimismo, a fin de brindar pistas orientadas al levantamiento de las mismas, se identificó un conjunto de recomendaciones según eje analítico. Este ejercicio ha permitido identificar que, actualmente, se cuenta con iniciativas en marcha que, a la luz de los procesos que el Sinadis pretende activar, pueden promover sinergias y oportunidades de complementariedad a favor del logro de resultados de desarrollo e inclusión social. Así, el Sinadis se constituye en el gran activador de la colaboración entre actores clave de la política social en el Perú.

En particular, como se muestra en la tabla 3, el análisis de restricciones identificó aspectos vinculados a la coexistencia de marcos normativos que interfieren entre sí, el limitado alcance de algunos arreglos institucionales vigentes, la dispersión de esfuerzos, etc. Dada la complejidad de promover procesos de articulación, estos solo podrán ser efectivamente activados si se trabaja estos ejes de manera simultánea.

**TABLA 3**

**MATRIZ DE RESTRICCIONES Y RECOMENDACIONES SEGÚN EJES ANALÍTICOS**

**OPCIÓN DE POLÍTICA 3.** INSTITUCIONALIZAR EL SINADIS, DESDE UN ENFOQUE TERRITORIAL, ARMONIZANDO LAS DIMENSIONES NORMATIVAS, PRESUPUESTALES Y OPERATIVAS VINCULADAS A LOS CINCO EJES DE “INCLUIR PARA CRECER”, A TRAVÉS DE UN ENFOQUE DE “APRENDIZAJES CRUZADOS”.

EJE ANALÍTICO	RESTRICCIONES	RECOMENDACIONES
<b>1. INSTITUCIONALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay exceso de instrumentalización de los procesos normativos y administrativos.</li> <li>• Interés político podría estar particularmente centrado en los ejes estratégicos Endis que cuentan con capital acumulado (ejes 1, 2 y 4) en desmedro de aquellos que se encuentran en etapa menos avanzada (ejes 3 y 5).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Promover</b> que las instancias a cargo (sectores, GRR, GLL) sistematicen experiencias para la identificación de brechas en la institucionalización de esfuerzos.</li> <li>• <b>Sistematizar</b> experiencias acerca de modelos de arreglos institucionales relevantes y viables según eje estratégico de “Incluir para crecer”.</li> <li>• <b>Sugerir</b> un arreglo normativo que organice, a través del Sinadis, la implementación operativa de cada eje estratégico de la Endis con énfasis en los roles y responsabilidades, así como los mecanismos requeridos para el logro de resultados.</li> <li>• <b>Consolidar</b> los espacios de coordinación con la cooperación internacional que apoya iniciativas en esa línea (pasantías, intercambio de experiencias).</li> </ul>
<b>2. TERRITORIALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe excesiva competencia de funciones en el territorio asociadas a un proceso de transferencia poco ordenado y escasamente coordinado.</li> <li>• Hay limitados arreglos institucionales para articular la implementación de los ejes estratégicos de la Endis en el territorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Formalizar</b> los espacios de articulación a escala regional, a partir de la consolidación de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social.</li> <li>• <b>Implementar</b> la plataforma de coordinación territorial con sectores según eje estratégico.</li> <li>• <b>Armonizar</b> el conjunto de instrumentos de política disponible.</li> <li>• <b>Recoger</b> experiencias de articulación intersectorial e intergubernamental centradas en la implementación del Sinadis, en colaboración estrecha con ANGR (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales), Remurpe y AMPE (Asociación de Municipalidades del Perú).</li> </ul>



# DOCUMENTO DE POLÍTICA

## INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

EJE ANALÍTICO	RESTRICCIONES	RECOMENDACIONES
<b>3. GESTIÓN DE CAPACIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hay dispersión de esfuerzos para la consolidación de capacidades de diseño, planeamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de intervenciones de gestión articulada.</li><li>• Existe sobrecarga de responsabilidades de funcionarios en el territorio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recomendar a Servir la incorporación del tema de articulación de políticas sociales en formación de gerentes públicos.</li><li>• Diseñar modelos de capacitación en cascada sobre procesos de articulación de políticas sociales, dirigidos a autoridades y líderes y bajo de enfoque de “aprender haciendo”.</li><li>• Realizar estudios sobre patrones de asignación del tiempo de los funcionarios en puestos clave en el territorio, a fin de promover reajustes en los procedimientos utilizados.</li><li>• Institucionalizar un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales a nivel de posgrado, en estrecha colaboración con la academia y el CIES.</li></ul>
<b>4. INSTRUMENTALIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hay una alta presión por registrar y reportar información centrada en la generación de evidencias sobre el funcionamiento de la articulación de los ejes estratégicos de la Endis por separado.</li><li>• Hay insuficientes mecanismos para promover la gestión de la evidencia a favor de la articulación de procesos en el territorio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diseñar y validar un tablero de control con participación de los actores claves para el seguimiento de la articulación de políticas sociales en el territorio.</li><li>• Proveer modelos de generación y gestión de la evidencia a los responsables de la articulación territorial, con énfasis en las Gerencias de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos regionales.</li></ul>
<b>5. RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hay escaso conocimiento y/o uso de modelos para la promoción de incentivos para la articulación en el territorio.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implementar el observatorio territorial de las políticas sociales en coordinación con Midis, MEF y Ceplan.</li><li>• Validar el modelo “Premio Buenas Prácticas en Articulación de la Política Social”.</li><li>• Diseñar experiencias piloto para la implementación de incentivos sobre la base de avances en las dimensiones previas –institucionalidad, territorialidad, gestión de capacidades e instrumentalización–.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia

## 6. HOJA DE RUTA

De manera complementaria a las recomendaciones presentadas en la sección anterior, se procedió a priorizar un conjunto de hitos asociados a tres momentos –100 días, un año y cinco años de iniciado el siguiente periodo presidencial en julio 2016–.

**TABLA 4**

**MATRIZ DE HITOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SINADIS**

A 100 DÍAS (DICIEMBRE 2016)	A UN AÑO (JULIO 2017)	A CINCO AÑOS (JULIO 2021)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematizar experiencias de articulación en el territorio asociadas al cierre de brechas en los ejes de la Endis, en colaboración con la cooperación internacional.</li> <li>• Instalar la CIAS para definir la Agenda Sinadis.</li> <li>• Activar plataformas de coordinación territorial con sectores según los ejes.</li> <li>• Recomendar a Servir la incorporación del tema de articulación de políticas sociales en formación de gerentes públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formalizar, a través de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo e Inclusión Social, espacios de articulación a escala regional.</li> <li>• Promover un tablero de control para el seguimiento de la articulación de políticas sociales en el territorio, asociado a incentivos.</li> <li>• Convocar al “Premio Buenas Prácticas en Articulación de la Política Social” en coordinación con Ciudadanos al Día.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el observatorio territorial de las políticas sociales a través de una estrecha coordinación entre el Midis, MEF y Ceplan.</li> <li>• Institucionalizar un diplomado sobre procesos de articulación de políticas sociales y bajo de enfoque de “aprender haciendo” a nivel de posgrado, en estrecha colaboración con la academia y el CIES.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALKIRE, S.**  
2015 *La Medición Multidimensional de la Pobreza* [diapositiva]. Oxford: Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).
- **BANERJEE, A.; E. DUFLO, N. GOLDBERG, D. KARLAN, R. OSEI, W. PARIENTÉ, J. SHAPIRO, B. THUYSBAERTY y C. UDRY**  
2015 «A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries». En *Science*, vol. 348, n.º 6236.
- **DEL POZO, C.**  
2014 «Transferencias monetarias condicionadas, crédito agropecuario y acumulación de activos de los hogares rurales en el Perú». En *Informe final PM-T16-2013*. Cusco: Centro de estudios regionales Bartolomé de las Casas (CBC).
- **DEVEREUX S. y R. SABATES-WHEELER**  
2004 «Transformative Social Protection». En IDS Working Paper 232.

## DOCUMENTO DE POLÍTICA

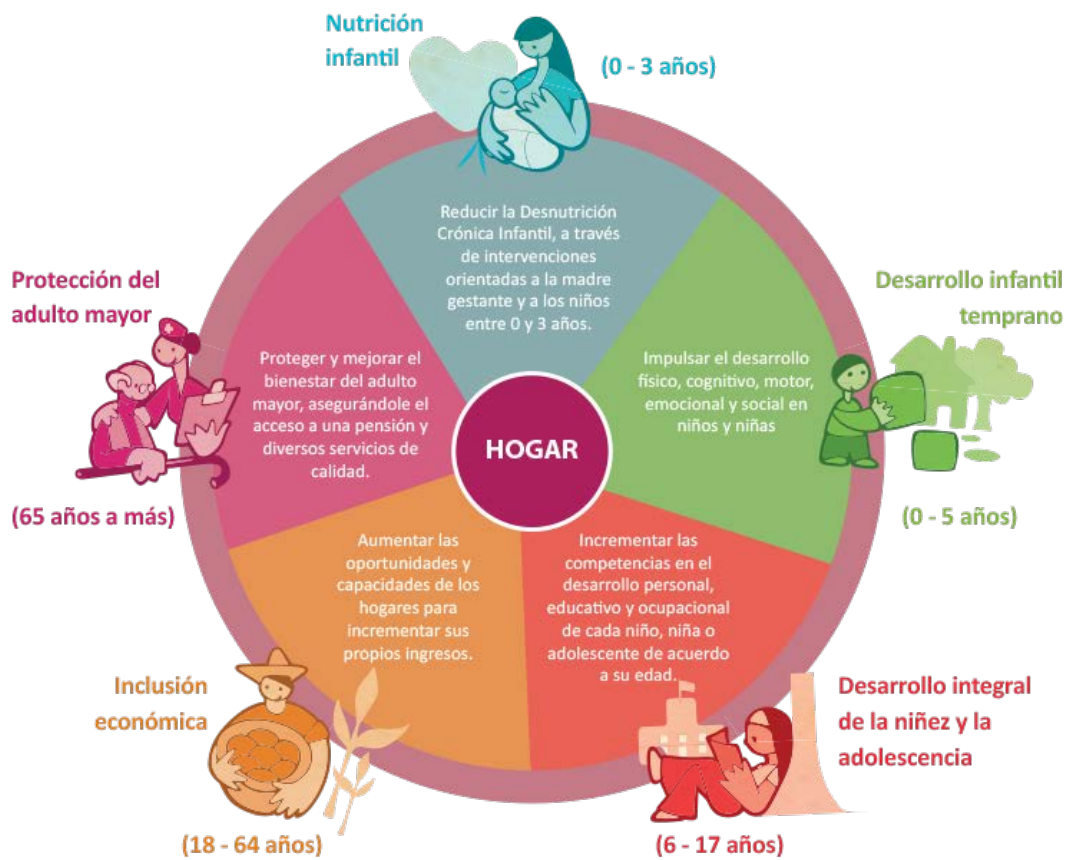
### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

- **ESCOBAL J. y TORERO M.**  
2005 Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú. Grade. Disponible en <http://www.grade.org.pe/infraestructura/doc2analisis.pdf>
- **GUHAN S.**  
1994 «Social Security Options for Developing Countries». En *International Labour Review* 133 (1).
- **MIDIS**  
2011 «Ley N.º 29792 –Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social–». En *Diario Oficial El Peruano*. Lima.  
2013a *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”*. Lima: Midis.  
2013b *Manual de operaciones. Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie)*. Lima: Midis.  
2015a <http://www.MIDIS.gob.pe/index.php/es/Fonie/Fonie>.  
2015b <http://www.MIDIS.gob.pe/index.php/es/fed-creacion>.
- **QUINN, S.**  
2009 *Gender budgeting: practical implementation Handbook*. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. Council of Europe.
- **SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ**  
2004 «Desarrollo territorial rural». En *Debates y Temas Rurales 1*. RIMISP.
- **TRIVELLI, C.**  
2014 «Articular, única opción para movernos de programas sociales aislados a una estrategia de desarrollo e inclusión social que enfrente la pobreza». En *Documento de Trabajo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- **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.
- **VARGAS, S. y J. CLAUSEN**  
2015 «Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica». En *Serie Propuestas de políticas para los Gobiernos regionales 2015-2018*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- **VILLATORO, S.**  
2004 *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Santiago: Cepal.

## 8. ANEXOS

### ANEXO 1

#### DIAGRAMA SOBRE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL "INCLUIR PARA CRECER"



Fuente: Midis (2013)

# DOCUMENTO DE POLÍTICA

## INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

### ANEXO 2

#### MATRIZ DE EXPERIENCIAS ANÁLOGAS AL SINADIS EN AMÉRICA LATINA

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	PAÍSES				
	BRASIL	MÉXICO	CHILE	ARGENTINA	BOLIVIA
<b>NOMBRE OFICIAL</b>	<b>SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL (SUAS)</b>	<b>PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE (PNMSH)</b>	<b>SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO (SPIE)</b>
<b>PROPÓSITO</b>	Garantizar la protección social de los ciudadanos: apoyo a individuos, familias y la comunidad para hacer frente a sus dificultades, a través de servicios, beneficios, programas y proyectos.	Superar de la condición de pobreza extrema de alimentación.	Sistema de Protección Social. Fortalecer a las personas para que cumplan con las funciones propias de la etapa del ciclo de vida en que se encuentran y desarrollen mejores estrategias para enfrentar sus contextos críticos actuales o emergentes.	Articular, planificar y coordinar estratégicamente la política social del Gobierno nacional, para mejorar la gestión de gobierno.	Articula la planificación nacional, sectorial e institucional, con la planificación departamental, regional, municipal y de territorios indígenas originarios campesinos, bajo un enfoque integrador de ordenamiento territorial –a través de un conjunto de normas y procedimientos de cumplimiento obligatorio, que establecen la forma, los espacios y los mecanismos de participación y control social–.
<b>OBJETIVOS DEL SISTEMA</b>	Los objetivos de asistencia social se encuentran en consonancia con el diseño de políticas. El primero es el de protección social básica, destinado a prevenir el riesgo social y personal, ofreciendo programas, proyectos, servicios y beneficios a las personas y familias en situación de vulnerabilidad social. El segundo es el de protección social especial, dirigido a las familias y las personas que ya están en riesgo y que han tenido sus derechos violados por la ocurrencia de abandono, maltrato, abuso sexual, el consumo de drogas, entre otros factores.	(i) Mejorar distintas carencias (educación, salud, seguridad social, condiciones de vivienda, servicios básicos, alimentación) y el ingreso de los hogares; (ii) mejorar la nutrición de la población objetivo; (iii) aumentar la productividad o la producción de alimentos en las zonas marginadas; (iv) disminuir la merma poscosecha y las pérdidas en la cadena alimentaria; (v) empoderar al ciudadano así como fomentar el asambleísmo y su organización; (vi) impactar en la permanencia y sustentabilidad de los derechos que adquiere la población objetivo.	Los objetivos se encuentran en función a los componentes priorizados. Estos son los siguientes: (i) sistema de selección de beneficiarios: uso de la Ficha de Protección Social; (ii) prestaciones monetarias garantizadas: generación de condiciones mínimas de seguridad para el presupuesto familiar; (iii) programas de apoyo psicosocial: generar procesos motivacionales con las familias y apoyar su disposición y compromiso al cambio; (iv) acceso preferente a programas sociales: combinación de servicios universales y focalizados.	(i) Establecer las políticas prioritarias a corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales; (ii) coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales; (iii) diseñar mecanismos de articulación entre los programas sociales que ejecutan distintas jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional; (iv) fomentar la coordinación y la articulación de los planes nacionales con los planes sociales provinciales y municipales; (v) administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de Información Social, Monitoreo y Evaluación de las Políticas y Programas; (vi) coordinar y asistir técnicamente	(i) Incorporar el ordenamiento territorial y la gestión de riesgos de desastres en los procesos de planificación; (ii) definir e implementar los instrumentos e procesos de planificación para promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre el desarrollo del país, en proyecciones de largo, mediano y corto plazo; (iii) contribuir a la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cada uno de sus niveles; (iv) garantizar que las demandas incorporadas en los planes de las Entidades Territoriales Autónomas se reflejen y se incorporen en los planes estratégicos institucionales y sectoriales,

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	PAÍSES				
	BRASIL	MÉXICO	CHILE	ARGENTINA	BOLIVIA
<b>NOMBRE OFICIAL</b>	<b>SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL (SUAS)</b>	<b>PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE (PNMSH)</b>	<b>SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO (SPIE)</b>
				a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo; (vii) coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y sus resultados; (viii) coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional.	y se presupuesten en los planes operativos anuales; (v) promover y establecer los mecanismos necesarios para lograr la participación plena de la ciudadanía en el proceso de planificación para el desarrollo; (vi) orientar y definir geográficamente las intervenciones y las inversiones de los actores públicos y privados en proyectos prioritarios de regiones, departamentos y municipios.
<b>COMPOSICIÓN DEL SISTEMA (ACTORES)</b>	Se encuentra compuesto por el Gobierno y la sociedad civil, tomando parte directa del proceso de gestión compartida.	Contempla la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, además de los gobiernos estatales y municipales.	El sistema se vincula con los gobiernos locales y las municipalidades.	Ministerios nacionales de Desarrollo Social; Educación; Salud; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Economía; y Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	Gobierno nacional y los departamentales, municipales y de territorios indígenas originarios campesinos, así como las organizaciones de la sociedad civil.
<b>ENTE RECTOR</b>	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.	Secretaría de Desarrollo Social.	Ministerio de Desarrollo Social y Secretarías Regionales Ministeriales.	Presidencia de la Nación (se preside desde el Ministerio de Desarrollo Social).	Ministerio de Planificación del Desarrollo-Viceministerio de Planificación y Coordinación.
<b>ESTRUCTURA ORGANIZATIVA</b>	Las responsabilidades de la gestión, financiación y seguimiento son compartidas por el Gobierno federal, los estados, los municipios y el Distrito Federal. A su vez, se organizan por centros especializados: CRAS (Centro de Referencia de Asistencia Social); Creas (Centro de Referencia Especializada de Asistencia Social); Centro POP (Centros de Referencia Especializados para Personas sin Hogar); Día (Centro de	Se organizan bajo tres formas. Primero, los comités comunitarios, que son los órganos de participación y de representación de una comunidad. También se ubican los brigadistas, que son la base de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y finalmente, la Asamblea General es la instancia fundamental que permite la participación democrática de todos los miembros de la comunidad en la toma	Al Ministerio de Desarrollo Social le corresponde administrar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema de Protección Social Chile Solidario. Para coordinar los lineamientos de política y las acciones necesarias para cumplir con los objetivos, se creó la Secretaría Ejecutiva de Protección Social. La misión de esta es articular y complementar la labor de los organismos públicos en torno a una red integral y progresiva de prestaciones sociales.	En la resolución intervienen todos los organismos responsables de la política social nacional: los municipios, las provincias y el Gobierno nacional integran sus planes y programas sociales para contribuir al fortalecimiento de la Red Federal de Políticas Sociales. Es desde este Consejo que se establecen las políticas prioritarias para el corto, mediano y largo plazo, y se definen estrategias de abordaje, metodologías	Es un sistema interdisciplinario e integral que sintetiza información relevante sobre temas territoriales, sociales, económicos, ambientales y de gestión de riesgos de desastres. Al ser de diseño abierto, se pueden transformar, crecer e integrar nuevos temas y datos. Como sistema de información geográfico, integra adecuadamente los mapas y datos estadísticos



## DOCUMENTO DE POLÍTICA

### INSTITUCIONALIZAR PARA INCLUIR: ANÁLISIS Y OPCIONES DE POLÍTICA ORIENTADAS A LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (SINADIS)

ELEMENTOS DE ANÁLISIS	PAÍSES				
	BRASIL	MÉXICO	CHILE	ARGENTINA	BOLIVIA
<b>NOMBRE OFICIAL</b>	<b>SISTEMA ÚNICO DE ASISTENCIA SOCIAL (SUAS)</b>	<b>PROGRAMA NACIONAL MÉXICO SIN HAMBRE (PNMSH)</b>	<b>SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES</b>	<b>SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO (SPIE)</b>
	Referencia para las Personas con Discapacidad y sus Familias).	de decisiones, valida y aprueba los acuerdos del Plan Comunitario de acuerdo a distintas funciones.		de trabajo y perspectivas de intervención territorial.	y permite la superposición, movimiento y ampliación de mapas temáticos e incluso la construcción de mapas definidos por los usuarios, combinando diversas variables del sistema.

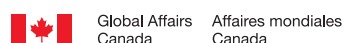
FUENTE: Elaboración propia.

 CIES.Lima.Peru  
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

### Colaboradores



### Auspiciadores



### Aliados

