



Resolución Ministerial

N° 144 -2021-MIDIS

Lima, 27 JUL. 2021

VISTOS:

El Informe N° D000128-2021-MIDIS-DMPP, emitido por la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas; el Informe N° D000183-2021-MIDIS-DGPE, emitido por la Dirección General de Políticas y Estrategias; el Memorando N° D000299-2021-MIDIS-VMPE, emitido por el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social; el Informe N° D000139-2021-MIDIS-OGPPM, emitido por la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización; el Informe N° D000082-2021-MIDIS-OM, emitido por la Oficina de Modernización, el Informe N° D000145-2021-MIDIS-OPI, emitido por la Oficina de Planeamiento e Inversiones; y, el Informe N° 000388-2021-MIDIS-OGAJ, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Ley N° 29792, se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, como organismo rector de las políticas nacionales que promueven el Desarrollo y la Inclusión Social, determinándose su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica básica; asimismo, se establece que el sector Desarrollo e Inclusión Social comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno vinculados con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad;

Que, conforme al literal b) del artículo 6 de la Ley N° 29792, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene como competencia exclusiva dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales del ámbito de su competencia;

Que, asimismo, mediante el artículo 21 de la Ley N° 29792, se crea el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales; cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como autoridad técnico-normativa a nivel nacional en la materia;

Que, mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, se aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", como herramienta de gestión vinculante basada en la articulación para el logro de resultados en los siguientes cinco ejes estratégicos, definidos mediante un enfoque de ciclo de vida, en atención a las necesidades específicas de cada etapa del desarrollo humano y a la importancia de las intervenciones en edades tempranas sobre los resultados en etapas posteriores de la vida de un individuo: i) Nutrición Infantil; ii) Desarrollo Infantil Temprano; iii) Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia; iv) Inclusión Económica; y, v) Protección del Adulto Mayor;

Que, en virtud a la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, modificada por Decreto Supremo N° 002-2017-MIDIS, la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", constituye para todos los efectos la



MIDIS

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Escaneado digitalmente por VARGAS
INSTANLEY Silvano Eugenia
ID: 20545565359 hard
Correo: Doy V° B°
Fecha: 27.07.2021 23:39:28 -05:00



Escaneado digitalmente por VELAZCO
LARI Claudia Consuelo FAU
ID: 1545565359 hard
Correo: Doy V° B°
Fecha: 27.07.2021 23:29:31 -05:00



Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS), conforme se precisa en la Resolución Ministerial N° 163-2019-MIDIS;

Que, de conformidad con los objetivos del SINADIS señalados en el artículo 6 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, resulta necesario contar con una herramienta que articule y armonice los objetivos y prioridades en materia de Inclusión Económica, y que permita gestionar dicha prioridad de política a nivel intersectorial e intergubernamental, para el logro de resultados y metas comunes en el cierre de brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y oportunidades de desarrollo económicas y productivas;

Que, asimismo, conforme al artículo 22 del Reglamento del SINADIS, resulta necesario formular lineamientos de política para el Eje 4, Inclusión Económica, de la PNDIS que contengan las intervenciones identificadas como efectivas para alcanzar los resultados establecidos en la Política, los grupos de población y ámbitos prioritarios para las intervenciones y los arreglos institucionales específicos para la gestión articulada de estas;

Que, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el año 2015, constituye un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, y plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS (2015-2030) para dar continuidad a la agenda de desarrollo tras los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. El Objetivo del Desarrollo Sostenible 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, establece como metas la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la pobreza, la implementación de sistemas y medidas de protección social, las garantías sobre los derechos a recursos económicos y acceso a servicios básicos, y el fomento de la resiliencia. El logro de este primer objetivo se enmarca en un proceso de crecimiento inclusivo y sostenible, cuyos pilares son: la promoción de trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), la promoción de la industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y la reducción de las desigualdades (ODS 10), pero que, desde una mirada integral, son procesos que pueden contribuir a la igualdad de género (ODS 5), la erradicación del hambre (ODS 2) y la acción por el clima (ODS 13), fortaleciendo alianzas multinivel e interinstitucional para el cumplimiento de dichos objetivos;

Que, asimismo, en el año 2019 el Foro del Acuerdo Nacional aprueba la Visión del Perú al 2050, en donde se establecieron cinco escenarios futuros de bienestar que deben orientar las políticas y acciones del Estado, señalando el primero de ellos que al 2050, las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación, para gozar una vida plena; siendo que los Lineamientos de Inclusión Económica se enmarcan a partir de cuatro objetivos del Acuerdo Nacional: "el Fortalecimiento de la Democracia y el Estado de Derecho", "Desarrollo con Equidad y Justicia Social", "Promoción de la Competitividad del País" y la afirmación de un "Estado eficiente, transparente y descentralizado";

Que, en tal sentido, existe la necesidad de emitir normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las intervenciones vinculadas al Eje 4, Inclusión Económica, cuyos objetivos y metas se encuentran alineados a la Agenda 2030 y a la Visión del Perú al 2050;

Que, conforme a los artículos 72 y 73 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, aprobado por Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS, la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas es la unidad



orgánica de línea, dependiente de la Dirección General de Políticas y Estrategias, responsable de la promoción y articulación multisectorial de la política y estrategias de desarrollo e inclusión social; que tiene entre sus funciones analizar, actualizar, desarrollar, elaborar o proponer modelos de implementación de las diferentes políticas en materia de desarrollo e inclusión social, en coordinación con los sectores y niveles de gobierno correspondientes, según su competencia; así como diseñar e implementar metodologías o herramientas para la promoción y articulación de la política en materia de desarrollo e inclusión social;

Que, en el marco de la normatividad precitada y conforme a sus atribuciones, mediante el Informe N° D000128-2021-MIDIS-DMPP, la Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas propone y sustenta el proyecto de "Lineamientos de inclusión económica" (en adelante, el proyecto de Lineamientos), cuyo objetivo es orientar el proceso de generación de resultados sostenibles y sostenidos de inclusión económica, en el marco del desarrollo e inclusión social, para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, en particular aquella que no es atendida por la política social universal, desde un enfoque territorial;

Que, de acuerdo a lo señalado en el Informe N° D000128-2021-MIDIS-DMPP, el proyecto de Lineamientos ha sido elaborado en coordinación con los órganos de línea del MIDIS involucrados en la materia, siendo que cuenta además con la conformidad del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, expresada a través del Memorando N° D000299-2021-MIDIS-VMPEs;

Que, asimismo, a través del Informe N° D000139-2021-MIDIS-OGPPM la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización hace suyo el Informe N° D000082-2021-MIDIS-OM, emitido por la Oficina de Modernización, así como el Informe N° D000145-2021-MIDIS-OPI, emitido por la Oficina de Planeamiento e Inversiones; a través de los cuales se emite opinión favorable sobre el proyecto de Guía;

Que, por lo expuesto y en el marco de la normativa aplicable a la materia, corresponde emitir el acto resolutivo que apruebe el proyecto de Lineamientos;

Con los visados del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, de la Dirección General de Políticas y Estrategias, de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización, y de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; y, el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, aprobado por Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar el documento normativo denominado Lineamientos N° 005-2021-MIDIS "Lineamientos de inclusión económica"; documento que, como Anexo, forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución a las unidades de organización del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Programas Nacionales adscritos, para su conocimiento y atención correspondiente.





Artículo 3.- Disponer la publicación de la presente Resolución y su Anexo en el Portal Institucional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (www.gob.pe/midis).

Regístrese y comuníquese.

MIDIS

Firmado digitalmente por VARGAS
WINSTANLEY Silvana Eugenia FAU
20545565359 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27.07.2021 23:39:50 -05:00

SILVANA EUGENIA VARGAS WINSTANLEY
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social





PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS
Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 1 de 52

LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Aprobado con Resolución Ministerial N° 144/2021-MIDIS

Etapa	Responsable	Visto Bueno y sello:
Formulado por:	Tilsa Ururi Ponce Romero	
Cargo:	Directora de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas	
Fecha:	26/07/2021	
Propuesto por:	César Augusto Calmet Delgado	
Cargo:	Director General de Políticas y Estrategias	
Fecha:	26/07/2021	
Revisado por:	Rosmery Arletty Rivera Sivrichi	
Cargo:	Directora General de Calidad de la Gestión de las Prestaciones Sociales	
Fecha:	26/07/2021	
Revisado por:	Julio Ander Mayca Pérez,	
Cargo:	Director General (e) de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales	
Fecha:	26/07/2021	
Revisado por:	Jorge Alberto Zapata Gallo	
Cargo:	Jefe de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización	
Fecha:	27/07/2021	
Revisado por:	Claudia Consuelo Velazco Villar	
Cargo:	Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica	
Fecha:	27/07/2021	
Aprobado por:	Silvana Eugenia Vargas Winstanley	Firmado digitalmente por VELAZCO VILLAR Claudia Consuelo FAU 20545565359 hard Motivo: Day V° B° Fecha: 27.07.2021 23:34:51 -05:00
Cargo:	Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	
Fecha:	27/07/2021	

MIDIS

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por VARGAS WINSTANLEY Silvana Eugenia FAU 20545565359 hard Motivo: Day V° B° Fecha: 27.07.2021 23:40:28 -05:00



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 2 de 52

HOJA DE CONTROL DE CAMBIOS

Versión	Fecha	Justificación 1/	Textos Modificados 2/	Responsable 3/
01		Elaboración inicial del documento		Dirección de Modelamiento y Promoción Multisectorial de Políticas
02				
..				
...				
...				

Notas:

1/ Justificación de la nueva versión del documento, puede darse en los casos de:

a) Modificación, b) Actualización, c) Reestructuración.

2/ Señalar los párrafos, secciones, literales que se han incorporado.

3/ Señalar la unidad orgánica que solicita la nueva versión del documento e Indicar el informe sustentatorio.



PERU

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 3 de 52

Lineamientos de Inclusión Económica

1. ANTECEDENTES	4
2. OBJETIVOS	6
2.1 Objetivo general	6
2.2 Objetivos específicos	6
3. ALCANCE	6
3.1 Del Alcance institucional	6
3.2 De los ámbitos geográficos	7
4. BASE LEGAL	7
5. LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA	9
a. Inclusión Económica.....	9
b. Justificación y relevancia.....	10
c. Enfoques	13
d. Principios orientadores	16
e. Modelo de medios de vida sostenibles	17
f. Resultados graduales en los medios de vida.....	24
g. Factores e implementación gradual por tipos de territorios	28
h. Intervenciones priorizadas en territorios rurales con escaso acceso a activos	39
i. Arreglos institucionales para la gestión articulada de intervenciones priorizadas en territorios rurales de escaso acceso a activos	44
j. Indicadores para el seguimiento y evaluación de resultados finales de inclusión económica	52



LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

1. ANTECEDENTES

Mediante Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se creó el Ministerio, determinando su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica básica, definiéndolo como un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público. Asimismo, es la entidad competente en: a) Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social, b) Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono. El MIDIS es el organismo rector de las políticas nacionales de su responsabilidad, y tiene competencia para formular, planear dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en **materias de desarrollo e inclusión social**, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal regular de competencia sectorial, así como para dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de dichas políticas nacionales.

Mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS se aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer", la misma que constituye la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, PNDIS¹), que tiene como objetivo establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social, reconociendo las competencias y procesos en marcha. Para que la PNDIS alcance su objetivo, se ha considerado las acciones en torno a cinco Ejes Estratégicos definidos según el enfoque de ciclo de vida: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor. De acuerdo con la PNDIS, se define a la inclusión económica como "el proceso que conduce a ampliar la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza y, de esa manera, incrementar el ingreso autónomo de los hogares bajo un enfoque de desarrollo rural territorial" (p. 53).

En 2015, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron en asamblea general la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con la finalidad de acabar con la pobreza al 2030 y promover una prosperidad económica compartida, el desarrollo social y la protección ambiental para todos los países. Para ello, la Agenda 2030 establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas conjugados en dimensiones económicas, sociales y ambientales, promoviendo un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad bajo un nuevo paradigma de desarrollo inclusivo, "sin dejar a nadie atrás". El ODS 1, Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo

¹ Según lo establece la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.



el mundo, establece como metas la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la pobreza, la implementación de sistemas y medidas de protección social, las garantías sobre los derechos a recursos económicos y acceso a servicios básicos, y el fomento de la resiliencia. El logro de este primer objetivo se enmarca en un proceso de crecimiento inclusivo y sostenible, cuyos pilares son la promoción de trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), la promoción de la industria, innovación e infraestructura (ODS 9) y la reducción de las desigualdades (ODS 10), pero que, desde una mirada integral, son procesos que pueden contribuir a la igualdad de género (ODS 5), la erradicación del hambre (ODS 2) y la acción por el clima (ODS 13), fortaleciendo alianzas multinivel e interinstitucional para el cumplimiento de dichos objetivos.

Mediante el Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, se aprueba el reglamento del SINADIS, cuya rectoría está a cargo del MIDIS como autoridad técnico-normativa a nivel nacional en la materia. El SINADIS es un sistema funcional que establece un conjunto de normas, de reglas compartidas sobre roles, responsabilidades relativas, instrumentos y mecanismos de coordinación y articulación para el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales. En efecto, uno de los objetivos del SINADIS es articular y armonizar objetivos, prioridades, metas, capacidades y recursos, así como la gestión de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos para el desarrollo e inclusión social, a nivel intergubernamental e intersectorial. Asimismo, en su artículo 22 el Reglamento del SINADIS establece que el MIDIS debe proponer lineamientos de política para la implementación y gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada al logro de resultados de cada uno de los ejes de la PNDIS. Se explica además que los lineamientos de política contienen las intervenciones identificadas como efectivas para alcanzar los resultados establecidos en la Política, los grupos de población y ámbitos prioritarios para las intervenciones y los arreglos institucionales específicos para la gestión articulada de estas.

En virtud de lo señalado y en el marco de las funciones del MIDIS y de los ejes estratégicos de la PNDIS, existe la necesidad de emitir normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las intervenciones vinculadas para cada uno de los Ejes. En particular, en el presente documento se desarrollan lineamientos correspondientes al Eje 4, Inclusión Económica, en el marco de las competencias del sector en materia de desarrollo e inclusión social, con el objetivo de reducir la pobreza de manera sostenida a través del cierre de brechas que no son atendidas por la política social universal, estableciendo sobre el marco de competencia sectorial una propuesta de modelo de intervenciones intersectoriales e intergubernamentales.

En línea con lo señalado y en conformidad con los objetivos del SINADIS, resulta necesario contar con una herramienta que articule y armonice los objetivos y prioridades en materia de Inclusión Económica, en el marco de competencias del sector desarrollo e inclusión social (al identificarse poblaciones que no vienen siendo atendidas por las intervenciones regulares sectoriales) y que permita gestionar dicha prioridad de política



a nivel intersectorial e intergubernamental para el logro de resultados y metas comunes en el cierre de brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y oportunidades de desarrollo económicas.

Bajo el marco descrito, se presentan los Lineamientos de Inclusión Económica como una herramienta de gestión de políticas que, en el marco de la PNDIS, busca establecer las principales orientaciones para el desarrollo de intervenciones y el logro de resultados en dicha materia, proponiendo sobre la materia de desarrollo e inclusión social, la articulación de intervenciones a nivel intersectorial e intergubernamental por medio de modelos de implementación orientados a resultados y adaptados a la diversidad de los territorios.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo general

Orientar el proceso de generación de resultados sostenibles y sostenidos de inclusión económica, en el marco del desarrollo e inclusión social, para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, en particular aquella que no es atendida por la política social universal, desde un enfoque territorial.

2.2 Objetivos específicos

- Definir los resultados y factores principales que necesariamente deben ser abordados por el Estado y la sociedad para la Inclusión Económica.
- Identificar las intervenciones priorizadas para el logro de resultados en materia de Inclusión Económica.
- Establecer los indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados para la Inclusión Económica.
- Establecer los arreglos institucionales necesarios para el abordaje integral de la Inclusión Económica.

3. ALCANCE

3.1 Del Alcance institucional

Los lineamientos establecidos comprenden al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ente rector en materia de desarrollo e inclusión social, y sus intervenciones, así como, gobiernos regionales y gobiernos locales, involucrados de manera directa o indirecta en el diseño y/o implementación de intervenciones orientadas a la promoción de la inclusión económica de la población en pobreza y vulnerabilidad. El involucramiento específico de dichas entidades se da por el nivel de participación y responsabilidad que ellas deben asumir, según sus competencias, en el diseño, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de las intervenciones



identificadas. La participación de dichas entidades se realizará buscando la complementariedad de las mismas, en el marco de un claro enfoque territorial.

3.2 De los ámbitos geográficos

Los Lineamientos de Inclusión Económica tienen alcance a nivel nacional. La inclusión económica deberá tomar en cuenta la heterogeneidad geográfica, social y cultural, así como las diversas potencialidades del territorio nacional y niveles de articulación a mercados, garantizando el cuidado del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, y la biodiversidad para su uso sostenible por parte de las futuras generaciones.

4. BASE LEGAL

- Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29337, Ley que establece disposiciones para apoyar la competitividad productiva.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.
- Decreto Legislativo N° 1435, que establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT.
- Decreto Legislativo N° 997, que crea el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - Agro Rural.
- Decreto Supremo N° 012-2021-VIVIENDA que aprueba la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con horizonte temporal al 2030.
- Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP que aprueba la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.
- Decreto Supremo N° 013-2021-TR que aprueba la Política Nacional de Empleo Decente.
- Decreto Supremo. N° 038-2021-PCM que aprueba la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030.
- Decreto Supremo N°012-2020-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva.
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, que aprueba la Política Nacional de Igualdad de Género.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 8 de 52

- Decreto Supremo N° 255-2019-EF, que aprueba la Política Nacional de Inclusión Financiera y modifica el Decreto Supremo N° 029-2014-EF, Decreto Supremo que crea la "Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera".
- Decreto Supremo N° 013-2019-MINEDU, que aprueba la Política Nacional de de Juventud.
- Decreto Supremo N° 345-2018-EF que aprueba la Política Nacional de Competitividad y Productividad.
- Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, que aprueba la Política Nacional de Saneamiento.
- Decreto Supremo N° 017-2021-MIDAGRI que aprueba la Política Nacional Agraria.
- Decreto Supremo N° 003-2015-MC, aprueba la Política Nacional de Transversalización del enfoque intercultural.
- Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad y en la primera disposición complementaria final le da rango de Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al documento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS.
- Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).
- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N°007-2016-MINAM, aprueba la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático.
- Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI que aprueba la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.
- Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM que aprueba la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
- Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".
- Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2013-2021.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE que aprueba el Plan Nacional de Diversificación Productiva.
- Decreto Supremo N° 007-2019-MIDAGRI, que aprueba el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021.
- Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM que crea el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.
- Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Resolución Ministerial N° 058-2021-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 002-2021-MIDIS, Directiva para la Gestión Articulada de los Equipos Territoriales del



Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que en Anexo forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

- Resolución Ministerial N° 044-2015-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 002-2015-MIDIS: Lineamientos para el diseño, implementación, seguimiento y mejora continua, en la gestión y/o intervenciones en inclusión financiera de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS, que otorga la calificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que se ubican en la Amazonía Peruana, comprendidos en la base de datos oficial de Pueblos Indígenas.
- Resolución Ministerial N° 192-2012-MIDIS, que aprueba la Directiva N°007-2012-MIDIS "Lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social".
- Resolución Ministerial N° 190-2012-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 006-2012-MIDIS "Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión".
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 051-2021-MIDIS/PNPDS-DE que aprueba los "Lineamientos para promover el reconocimiento y el ejercicio de derechos de los usuarios/as a través de la inclusión productiva focalizada"

5. LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

a. Inclusión Económica

La Inclusión Económica, según lo propuesto en la PNDIS², es definida como "el proceso que conduce a ampliar la estructura de oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza y, de esa manera, incrementar el ingreso autónomo de los hogares bajo un enfoque de desarrollo rural territorial". Asimismo, concluye que la "Inclusión económica será entonces una situación en la que todas las personas cuentan con los servicios, bienes públicos y capacidades que les permiten aportar a y beneficiarse del dinamismo económico, generando sosteniblemente los ingresos que sus hogares necesitan sin necesidad de transferencias monetarias directas del Estado" (p. 53).

La definición propuesta en la PNDIS se ha visto recientemente renovada gracias al interés de diversos organismos multilaterales, quienes han recogido el término para visibilizar la necesidad de generar procesos de crecimiento inclusivo y sostenible en el marco de la Agenda 2030. Así, la inclusión económica puede ser definida como: "la integración gradual de individuos y hogares en procesos más amplios de desarrollo económico y comunitario. Esta integración se consigue abordando las múltiples limitaciones o barreras estructurales a las que se enfrentan los pobres en diferentes niveles: el hogar (como las capacidades humanas y físicas), la comunidad (normas

² Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, Incluir para crecer – ENDIS.



sociales), la economía local (acceso a mercados y servicios), e instituciones formales (acceso a estructuras y políticas administrativas)³.

Es así que los programas de inclusión económica requieren, por definición, de intervenciones coordinadas intersectorialmente y multidimensionales que apoyen a las personas, hogares y las comunidades para aumentar sus ingresos y sus activos de manera sostenible; facilitando el doble objetivo de fortalecer la resiliencia y las oportunidades de las personas y los hogares. Además, los procesos de inclusión deben considerar no solo las diferencias entre hogares, sino también de los individuos más vulnerables dentro del hogar. En el marco de los procesos de inclusión económica, se requiere una mirada especial a las necesidades de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y pueblos indígenas; justamente aquellas poblaciones con mayor vulnerabilidad.

b. Justificación y relevancia

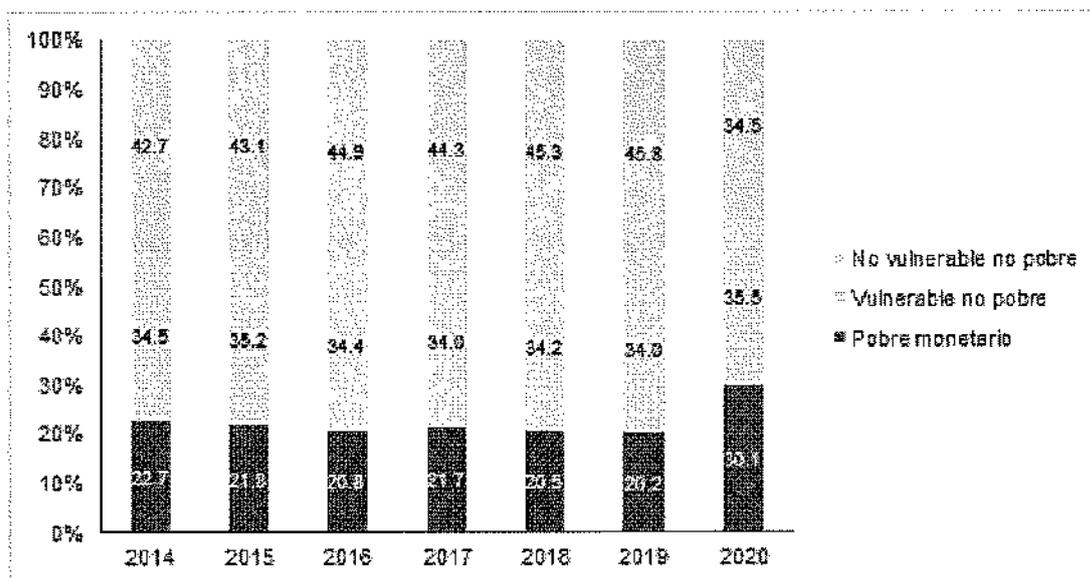
La política social es clave para asegurar que el crecimiento sea inclusivo y contribuya al desarrollo sostenible y el ejercicio de derechos. En el Perú, este ámbito de las políticas se renovó significativamente con la creación del MIDIS en el 2011 y con la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) a partir de 2013. Ello permitió ordenar y orientar las políticas sociales, registrando destacados logros entre las poblaciones más excluidas del país, especialmente en las áreas rurales donde reside poco más de la quinta parte de la población nacional. En el marco de la ENDIS, se orientó como resultado final para el Eje de Inclusión Económica los ingresos autónomos de los hogares siendo necesario para ello garantizar una adecuada dotación y productividad de activos familiares.

Sin embargo, se hace preciso reanudar el proceso de renovación de la política social y de inclusión económica, buscando ampliar gradualmente los alcances de las intervenciones, hasta llegar a atender a toda la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, no sólo a los más pobres en áreas rurales. Esto resulta relevante para los próximos años, tomando en consideración las diversas situaciones de crisis climática y riesgo que los vulnerables enfrentarán a futuro, pero también considerando las consecuencias de la emergencia sanitaria por la COVID-19. En este sentido, es preciso recuperar el carácter inclusivo del crecimiento y el ritmo acelerado de reducción de brechas, incorporando los cambios y nuevas tendencias que enfrentan los peruanos y peruanas, tal como los efectos del cambio climático y el incremento en la vulnerabilidad frente a riesgos y desastres naturales o antrópicos, así como diversos eventos adversos como la emergencia sanitaria. De este modo, resulta necesario plantear una visión renovada de la Inclusión Económica, fortaleciendo la gestión pública por medio de intervenciones adaptadas a la diversidad territorial de nuestro país que permitan una gestión articulada de intervenciones efectivas y basadas en evidencia, orientadas a alcanzar los resultados para grupos de población y ámbitos prioritarios.

³ Andrews et. al. 2021. Reporte Global de Inclusión Económica. Banco Mundial. Página 19.



Gráfico 01. Evolución de la incidencia de la vulnerabilidad y pobreza monetaria, 2014-2020



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2020.

Como se puede ver en el Gráfico 01, entre los años 2014 y 2019, la pobreza económica disminuyó en 2,5 puntos porcentuales; sin embargo, como consecuencia de las crisis por la emergencia sanitaria por la COVID-19, la pobreza monetaria subió alrededor de 10 puntos porcentuales. Recientemente, el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha incorporado el cálculo de la vulnerabilidad monetaria o económica dentro de los indicadores oficiales de pobreza monetaria. La vulnerabilidad económica es entendida como el riesgo de caer bajo la línea de pobreza monetaria ante ciclos negativos de la economía o factores de riesgo individuales como enfermedades que generen gastos médicos o la pérdida de empleo (INEI 2020)⁴. Para el año 2020, el 35.5% de la población del país se encontraba en situación de vulnerabilidad monetaria, es decir, en riesgo de caer en pobreza monetaria al no alcanzar un nivel de gasto per cápita por encima de la línea de vulnerabilidad, un incremento de 1.5 puntos porcentuales con respecto al año anterior. De este modo, tan solo 1 de 3 personas se encontraría en una situación de bienestar económico al 2020.

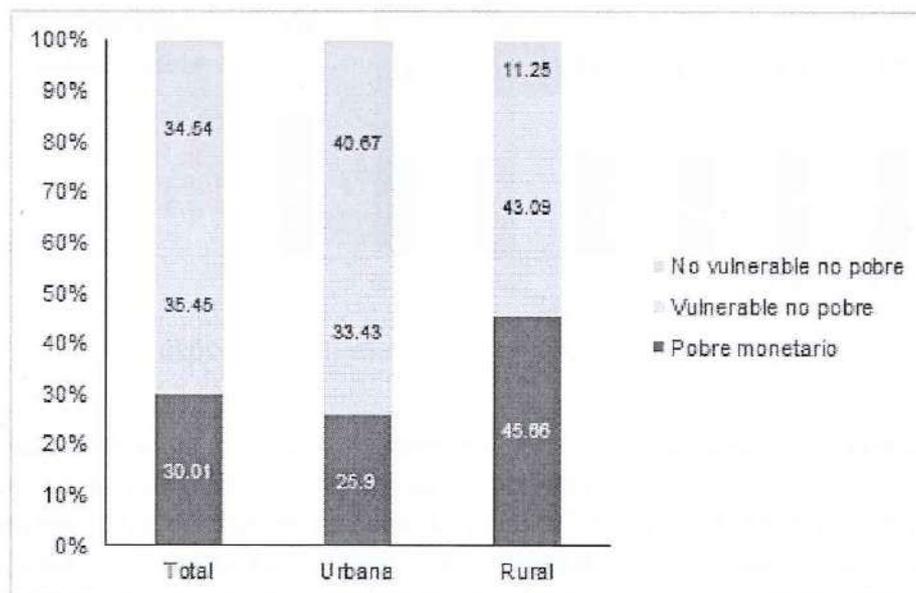
Al considerar el área de residencia como muestra el Gráfico 02, es evidente que la pobreza y vulnerabilidad son fenómenos principalmente rurales, pues solo 1 entre 10 personas se encuentra en una situación de bienestar económico, fuera de la línea de pobreza y vulnerabilidad. Sin embargo, es preocupante la cantidad de población urbana

⁴ INEI (2020). Perú: Estimación de la vulnerabilidad económica a la pobreza monetaria. Metodología de cálculo y perfil sociodemográfico. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estimacion-de-la-vulnerabilidad-economica-a-la-pobreza-monetaria.pdf>



que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, siendo alrededor del 60% en el 2020; es decir, cerca de 16 millones de personas no alcanzarían una situación de bienestar económico en las ciudades. Cabe indicar que la población identificada como vulnerable de acuerdo al INEI, no necesariamente es atendida por las intervenciones de la política social convencional, generando una brecha de atención que no viene siendo cubierta.

Gráfico 02. Incidencia de la vulnerabilidad y pobreza monetaria, según área de residencia, 2020.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2020.

La desaceleración en la reducción de la pobreza y los efectos de la crisis por la COVID-19 requieren de una respuesta integrada del sector público que permita dotar a los hogares pobres y vulnerables de activos y herramientas para hacer frente a la pérdida de ingresos y a la creciente inseguridad alimentaria. En ese sentido, se busca atender a la situación de exclusión económica, vinculada a la insostenibilidad y fragilidad de sus medios de vida.

La ausencia de un ordenamiento claro en las intervenciones ha generado duplicidades y superposiciones entre diversos proyectos de desarrollo en el territorio, puesto que las iniciativas públicas alrededor del logro de resultados de inclusión económica no han logrado alcanzar aún la escala y niveles de articulación intersectorial e intergubernamental del desarrollo infantil temprano (Vargas y Clausen, 2015)⁵. A pesar

⁵ Vargas, S. y Clausen, J. (2015). Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica. Perú. Consorcio de investigación



de ello, existen evidencias que identifican que la suma de intervenciones de distinto tipo genera impactos de reducción de la pobreza mayores a la suma de los impactos individuales de cada una de ellas (Escobal y Torero, 2005)⁶, por lo que la intervención coordinada y articulada debe ser prioritaria para remover las múltiples trampas de la pobreza mediante una respuesta multidimensional (Andrews et. al., 2021)⁷.

Para ello, se requiere organizar el conjunto de intervenciones de inclusión económica, principalmente los programas presupuestales y fondos especiales, y proveer un marco altamente flexible, orientado a la demanda y con capacidad de adaptarse a las diferentes necesidades y prioridades de diversos territorios, con el objetivo de alcanzar gradualmente mejores niveles de desarrollo (Fort, Remy y Paredes, 2015; Vargas y Clausen, 2015)⁸.

c. Enfoques

Los lineamientos establecidos en el presente documento son orientados por los siguientes enfoques:

- **Enfoque de gestión por resultados y cadena de valor público:** Este enfoque enfatiza la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas a partir de los resultados al servicio de las necesidades de la ciudadanía, articulando las intervenciones de distintos sectores y niveles de gobierno en torno a dichos resultados. De este modo, se organizan procesos o actividades y sistemas de soporte con el fin de transformar los insumos en productos que arrojen como resultado un impacto positivo las y los ciudadanos, desde un enfoque de cadena de valor público⁹. Así, esta serie interrelacionada de etapas conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados, ilustrando claramente relaciones de causa-efecto sustentadas en evidencia. Los Lineamientos de Inclusión Económica se orientan por este enfoque, reconociendo que la suma de intervenciones articuladas responde de manera más efectiva a las causas de la exclusión económica.
- **Enfoque en el hogar:** Considerando a la persona como un sujeto de derechos que debe estar en capacidad de aprovechar todas sus potencialidades, se reconoce el

económica y social (CIES). https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/008-silvana_vargas-jhonatan_clausen.pdf

⁶ Escobal, J. y Torero, M. 2005. Measuring the impact of asset complementarities: the case of rural Perú. Cuadernos de Economía (mayo): 64-137.

⁷ Andrews et. al. 2021. Reporte Global de Inclusión Económica. Banco Mundial. Página 19.

⁸ Fort, R., Remy, M y Paredes, H. (2015) ¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación. Lima: GRADE. [https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_ENDER .pdf](https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_ENDER.pdf)

Vargas, S. y Clausen, J. (2015). Articular para incluir: Análisis de experiencias y opciones de política para el logro de resultados de inclusión económica. Perú. Consorcio de investigación económica y social (CIES). https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/008-silvana_vargas-jhonatan_clausen.pdf

⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.



importante rol del hogar en tanto espacio en el que se expresan las diversas etapas del ciclo de vida y como receptor natural de las intervenciones del Estado¹⁰. En ese sentido, las intervenciones de inclusión económica deben considerar las diversas características y particularidades de los hogares, sus integrantes y las relaciones dentro del hogar para su implementación.

- **Enfoque de ciclo de vida:** Las intervenciones se realizan tomando en consideración la etapa de vida en la que está cada individuo debido a que las necesidades de las personas son distintas dependiendo de la edad que tenga, y que cada etapa constituye una única ventana de oportunidad para evitar o resolver un problema¹¹. Así, las intervenciones de inclusión económica deben considerar la diversidad de necesidades y potencialidades en población joven y adulta.
- **Enfoque de desarrollo territorial.** Este enfoque se basa en el proceso de transformación productiva e institucional en un espacio determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios¹².
- **Enfoque sistémico-territorial:** Este enfoque busca articular la acción del Estado y otros actores en ámbitos territoriales demarcados, donde viven comunidades humanas específicas y existen características ambientales, geográficas, demográficas y culturales similares, a través de estrategias integrales y coordinadas, donde el foco lo constituye el espacio multidimensional (económico, social, político, ambiental, cultural) y compuesto por un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí¹³. De este modo, las intervenciones de inclusión económica deben considerar que las actividades económicas se inscriben en dinámicas territoriales más complejas que estructuran las características de dichas actividades económicas y sus posibilidades de transformación a futuro.
- **Enfoque de desarrollo sostenible y gestión integrada de recursos naturales.** Se concibe el desarrollo como un proceso armónico, donde la gestión integrada de recursos (tierra, agua, biodiversidad y medio ambiente), la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico y las transformaciones institucionales deben corresponderse con las necesidades de las generaciones

¹⁰ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014) "Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer". Página 20.

¹¹ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. "Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad-EASS"

¹² Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004) "Desarrollo Territorial Rural". En: Debates y temas rurales, (1). Santiago de Chile: Centro latinoamericano para el desarrollo rural (Rimisp).

¹³ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. "Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad-EASS"



presentes y futuras¹⁴, reduciendo las presiones planetarias y promoviendo una transición justa para la equidad¹⁵. Las intervenciones de inclusión económica deben articular la gestión de recursos naturales dentro de un territorio, con el fin de asegurar la provisión de servicios ecosistémicos y promoviendo un desarrollo bajo en emisiones, bionegocios y soluciones basadas en la naturaleza.

- **Enfoque de prevención y gestión de riesgos de desastres:** La gestión de riesgos busca prevenir y reducir las vulnerabilidades y riesgos existentes, así como controlar los factores de riesgo y gestionar una adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre en la sociedad¹⁶. Así, las intervenciones en materia de inclusión económica deberán incluir medidas para evitar o reducir el riesgo de desastres, protegiendo los diversos activos y enfocándose en los pobres, en tanto sufren una mayor vulnerabilidad y exposición y cuyos efectos son más permanentes y con menor posibilidad de recuperación¹⁷.
- **Enfoque de derechos humanos:** Establece la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado para hacer cumplir y generar las condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, promoviendo el respeto a la dignidad humana. En ese sentido, las intervenciones de inclusión económica deben realizarse respetando, protegiendo y cumpliendo con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las y los ciudadanos.
- **Enfoque de género en las políticas públicas:** En su diseño e implementación, las intervenciones de inclusión económica deben observar las distintas responsabilidades, roles y espacios que las sociedades asignan a las personas de acuerdo a su sexo biológico (roles tradicionales de género) y sobre las cuales se generan asimetrías, desigualdades y relaciones de poder¹⁸. Dichas intervenciones deberán contribuir a superar la desigualdad de género, promoviendo una mayor valoración social y económica de las actividades económico-productivas realizadas por mujeres, asegurando el acceso de mujeres y hombres a recursos y servicios públicos y fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad.
- **Enfoque intercultural:** La transversalización del enfoque intercultural implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la

¹⁴ Miranda, Taymer, Suset, A., Cruz, Aida, Machado, Hilda, & Campos, Maybe. (2007). El Desarrollo sostenible: Perspectivas y enfoques en una nueva época. Pastos y Forrajes, 30(2).

¹⁵ PNUD (2020) Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁶ Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

¹⁷ Hallegate, S., Vogt-Schilb, A.; Bangalore, M.; Rozenberg, J. (2017) Unbreakable. Building resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters. World Bank Group.

¹⁸ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Política Nacional de igualdad de género.



población afroperuana¹⁹. Los objetivos de las intervenciones de inclusión económica deben guiarse por las propias concepciones de bienestar y desarrollo de la población, realizando los cambios y adaptaciones necesarias en su diseño e implementación para incorporar estas visiones y los conocimientos tradicionales de la población.

- **Enfoque interseccional y diferencial:** Se reconoce cómo distintas identidades interactúan en forma simultánea o combinada con estructuras de exclusión, configurando sistemas de discriminación complejos y generando desigualdades múltiples, por origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género, discapacidad, nacionalidad, entre otros²⁰. A partir del reconocimiento de estas diferencias, se debe promover la reducción de estas brechas de desigualdad, prestando especial atención a los individuos que enfrentan las diversas formas de discriminación y desigualdad, reduciendo las barreras para su participación y promoviendo su incorporación activa dentro de las intervenciones de inclusión económica.

d. Principios orientadores²¹

- **Integralidad:** este criterio se refiere a la necesidad de comprender en su complejidad a los sujetos en relación a la inclusión económica, no sólo por su potencial económico sino en tanto sujetos y agentes con diversidad de perfiles y aspiraciones.
- **Gradualidad:** se refiere a un proceso secuencial de implementación eficaz y eficiente de los procesos. La gradualidad para las intervenciones públicas vinculadas a la inclusión económica debe entenderse como un proceso para contribuir al cierre de brechas considerando criterios de priorización establecidos para la afiliación progresiva de los potenciales usuarios/as. Estos criterios deberían permitir atender a la población con mayores necesidades en primera instancia. Asimismo, se refuerza la importancia de generar intervenciones a partir de las acciones que ya están en marcha y cuentan con recursos presupuestales asignados.
- **Territorialidad:** se refiere a la necesidad de gestionar la heterogeneidad de poblaciones y territorios. A partir de este principio, se proponen diversas modalidades o tipos de intervención que se pueden brindar a un determinado segmento de la población teniendo en cuentas sus necesidades y/o

¹⁹ Ministerio de Cultura. Política de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad.

²⁰ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016) "Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad- EASS"

²¹ En base a lo planteado en Vargas, Silvana (2018). Lineamientos para la inclusión económica de los jóvenes rurales en el marco de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en Perú. RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.



características (culturales, ambientales, geográficas, grupos etarios, entre otros) a fin de que sean adecuados y pertinentes. Asimismo, se refiere a la necesidad de promover estrategias diferenciadas que involucren activamente a los Gobiernos Regionales y Locales en tanto líderes de los procesos de articulación de políticas en el territorio.

- **Complementariedad:** se refiere a la necesidad de articular intervenciones. La complementariedad implica una diversificación de paquetes de intervenciones de inclusión económica para lograr mayor eficiencia del gasto público, dado que permite atender aspectos específicos que generan mayor retorno social en territorios y poblaciones específicas.
- **Sostenibilidad:** se refiere a la necesidad de entrenar capacidades de quienes lideran, diseñan y gestionan intervenciones en los distintos niveles de gobierno, a fin de garantizar que los esfuerzos realizados hacia la inclusión económica se sostengan en el tiempo y trasciendan la voluntad política de actores específicos.
- **Articulación y alianzas estratégicas:** Dada la naturaleza multidimensional de la exclusión económica, la implementación de intervenciones efectivas requiere de la acción articulada de las entidades pertinentes, a nivel intergubernamental, intersectorial e interinstitucional, promoviendo la generación de alianzas estratégicas para propiciar la gestión articulada, sinergias y contribuir al logro de resultados.

e. Modelo de medios de vida sostenibles

El modelo propuesto a continuación se enmarca en el modelo lógico para el Eje de Inclusión Económica propuesto en la PNDIS, complementando y actualizando algunos aspectos del mismo a raíz de los procesos de cambios y nuevos retos vinculados al cambio climático, el incremento de la vulnerabilidad y a una propuesta sobre la necesidad de responder integral y articuladamente con otros sectores, buscando la complementariedad, a los procesos de inclusión económica. Sobre la base del incremento de los ingresos autónomos de los hogares, propuesto como resultado final en el Eje 4 de la PNDIS, se propone complementar dicho resultado con otros indicadores que permiten visibilizar la necesidad de reducir la vulnerabilidad, fortalecer el uso sostenible de los recursos y mejorar la seguridad alimentaria (en relación a los procesos de actualización y mejora que se han venido dando en los últimos años en las diferentes políticas relacionadas). En ese sentido, se plantea como condición de interés para la inclusión económica garantizar el acceso a medios de vida sostenibles de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Los medios de vida sostenibles son definidos como aquellos que pueden soportar tensiones y choques y recuperarse de los mismos, y a la vez mantener y mejorar sus posibilidades y activos, sin dañar la base de recursos naturales existente, tanto en el



presente como de cara al futuro (Chambers y Conway 1992)²². El enfoque de medios de vida sostenibles nos permite acercarnos y comprender los diversos factores que limitan o mejoran las oportunidades de subsistencia de los hogares en situación de pobreza, reconociendo el potencial de las personas y los hogares en términos de sus habilidades, redes sociales, así como las diversas oportunidades de acceso a recursos naturales, físicos y financieros (Serrat 2017, Bebbington 1999)²³.

Este enfoque se basa en el desarrollo o acumulación de “activos”, los que se identifican como la base del poder de los agentes para actuar, reproducir o cambiar las reglas que rigen el control, uso y transformación de los recursos (Moser, 2006)²⁴. La sostenibilidad de los medios de vida debe pensarse vinculando los hogares con los contextos de vulnerabilidad en los que se encuentran y las instituciones, estructuras y procesos que los afectan, para así entender las relaciones entre el ambiente, la sociedad y el desarrollo en los planos local, regional y nacional. (cf. Blaikie, 1989, 1985; Bebbington, 1999)²⁵. En esa línea, se busca fomentar la creación de oportunidades que permitan la acumulación sostenible de activos por parte de los hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad económica, teniendo en cuenta el contexto y los riesgos que estos enfrentan (ambientales, económicos, tecnológicos, conflictos, etc.) así como las estructuras y procesos políticos en los que se enmarcan.

El enfoque de medios de vida se sostiene sobre la base del acceso sostenido y ampliado a cinco tipos de activos, como se señala también en la PNDIS:

- **Activos humanos**, por ejemplo, salud, nutrición, educación, conocimientos y habilidades, capacidad de trabajo, capacidad de adaptación, etc.
- **Activos sociales**, por ejemplo, redes y conexiones (a nivel local: barrios, parentesco; pero también las que permiten la articulación a nivel regional, nacional e internacional), relaciones de confianza y comprensión mutua y apoyo, y grupos formales e informales (PNUD 2017)²⁶. Estos activos incluyen otros, como los culturales y políticos, que se refieren a valores compartidos y

²² Chambers, R. y Conway, GR (1992). Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century. IDS Discussion Paper; 296
<https://www.ids.ac.uk/publications/sustainable-rural-livelihoods-practical-concepts-for-the-21st-century/>

²³ Serrat, O. (2017). Knowledge Solutions. Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance. Springer Nature.

Bebbington, A. (1999). Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. World Development, 1999, vol. 27

²⁴ Moser, C. 2006. Asset-based approaches to poverty reduction in a globalized context. Global Economy and Development Working Paper No. 01

²⁵ Blaikie, P. (1989) Environment and access to resources in Africa. Africa 59(1), 18-40.

Blaikie, P. (1985) The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries. Longmans, Harlow, UK.

Bebbington, A. (1999). Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. World Development, 1999, vol. 27

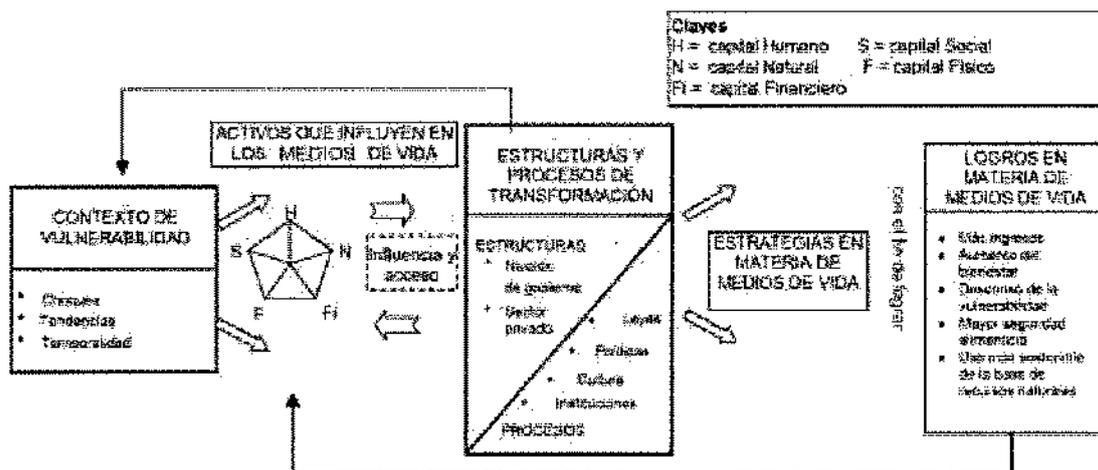
²⁶ PNUD (2017) Guidance Note for the Application of the Sustainable Livelihoods Framework in Development Projects.



comportamientos, reglas comunes y sanciones, representación colectiva, identidad, mecanismos de participación en la toma de decisiones, y liderazgos (Beaulieu, 2014)²⁷.

- **Activos naturales**, por ejemplo, tierras y productos, agua y recursos acuáticos, árboles y productos forestales, vida silvestre, alimentos silvestres y fibras, biodiversidad, medio ambiente y servicios.
- **Activos físicos**, por ejemplo, infraestructura (transporte, carreteras, vehículos, refugio seguro edificios, agua y suministro y saneamiento, energía, comunicaciones), herramientas y tecnología (herramientas y equipos para producción de semillas, fertilizantes, pesticidas, tecnología tradicional).
- **Activos financieros**, por ejemplo, ahorro, crédito y deuda (formal, informal), remesas, pensiones, salarios.

Figura 01. Modelo de medios de vida sostenibles



Fuente: DFID, 1999.

Estos activos se desarrollan e interrelacionan en diversos **contextos de vulnerabilidad**. La vulnerabilidad puede ser interpretada desde dos lados: uno exterior, en el que se encuentran los conflictos sociales, la exclusión social, los fenómenos climatológicos, etc.; y uno interno, que se refiere a la indefensión causada por la falta de capacidades y medios para hacer frente a estos.

Asimismo, las estrategias de subsistencia de las instituciones y los resultados no sólo dependen del acceso a los bienes de capital o limitados por el contexto de vulnerabilidad; también se transforman por el entorno de las **estructuras y procesos** (Serrat; 2017²⁸). Estas hacen referencia a la normativa nacional y a la prestación misma de los servicios públicos, que implica la institucionalidad de sus entidades y su

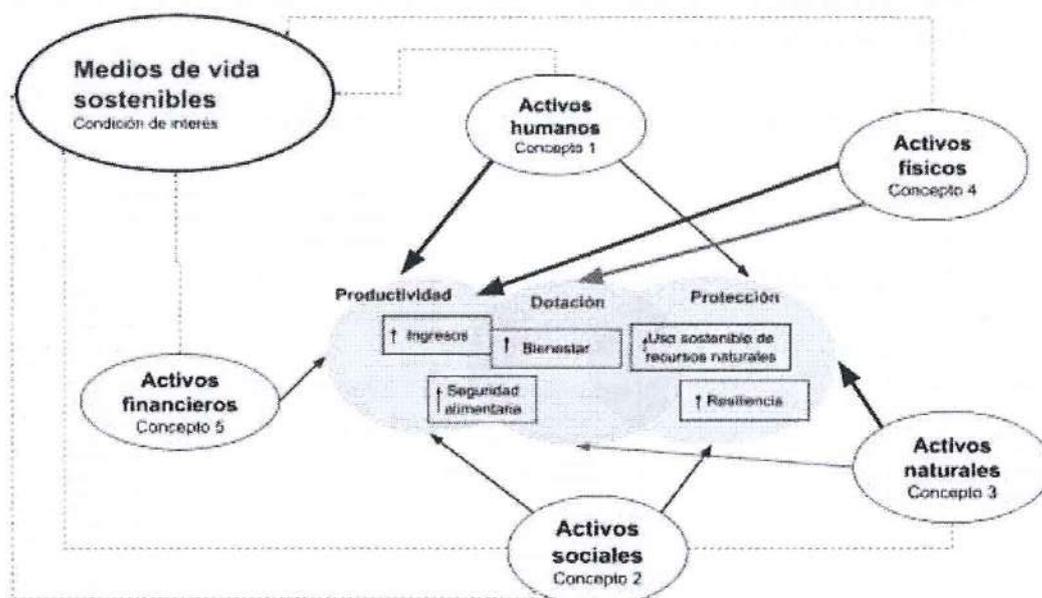
²⁷ Beaulieu, L. (2014). Promoting community vitality & sustainability. The community capitals framework. Octubre, 2014. Purdue University.

²⁸ Serrat, O. (2017). Knowledge Solutions. Tools, Methods, and Approaches to Drive Organizational Performance. Springer Nature.



articulación al mercado y las necesidades de la población; pero también se refieren a las organizaciones e instituciones locales y cómo estas también afectan los procesos de desarrollo. Tanto leyes, como políticas públicas, presupuestos y entornos organizacionales se ven afectados por procesos políticos y económicos desiguales, así como diversos patrones históricos sociales y culturales que puedan expresarse en formas de discriminación y desventaja para ciertos grupos vulnerables, como mujeres, pueblos indígenas, entre otros (cf. Figueroa, Altamirano y Sulmont, 1996; Trivelli, 2005²⁹).

Figura 02. Modelo conceptual de medios de vida sostenibles



Fuente: MIDIS. Elaboración propia.

La ampliación de acceso a diversos capitales y el logro de medios de vida sostenibles generan resultados finales diversos, como: mayores ingresos, aumento del bienestar, descenso de la vulnerabilidad o aumento de la resiliencia, mayor seguridad alimentaria y uso más sostenible de los recursos naturales y su entorno (DFID, 1999)³⁰. La diversidad de logros en materia de medios de vida genera alternativas de desarrollo holísticas e integradoras en materia económica, centradas en las personas y

²⁹ Figueroa, A.; Altamirano, T. & Sulmont, D. (1996) Exclusión social y desigualdad en el Perú. Lima: Oficina Regional de la OIT.

Trivelli, C. (2005) Estrategias y políticas de desarrollo rural. En: Economía y Sociedad 57, CIES, Setiembre 2005.

³⁰ DFID. (1999). Sustainable Livelihoods Guidance Sheets. London: Department for International Development



permitiendo la adaptación y combinación de diversos tipos de activos por medio de estrategias adaptadas al territorio.

De este modo, se deben plantear estrategias vinculadas con la ampliación de estos activos: (a) la **dotación o el acceso a recursos**, particularmente a activos físicos y naturales; (b) la **protección de los activos**, mejorando la resiliencia de los mismos; y (c) los derechos y capacidades humanas, o cómo se puede generar mayor **productividad con estos activos** (Bebbington, 1999)³¹. Por ello, en la Figura 02 se consideran tres resultados intermedios para conducir al bienestar del individuo, su hogar y entorno: el acceso o dotación de los activos, la productividad o incremento de la rentabilidad de los activos y la protección de los mismos. Los factores más críticos para los medios de vida y las combinaciones específicas de activos deberán tomar en consideración las distintas necesidades y capacidades de los territorios, teniendo como fundamento la superación de las trampas territoriales de la pobreza.

Este enfoque ha servido de base para el planteamiento del modelo lógico de Inclusión Económica de la PNDIS, el cual plantea como resultados intermedios a la dotación y productividad de activos familiares, tomando en cuenta que "la estrategia considera que los hogares tienen diferentes fuentes de ingresos que están en función de los activos de los que dispone el hogar, así como de la rentabilidad de dichos activos que depende tanto del acceso a los bienes y servicios públicos como de la acción colectiva" (p.54).

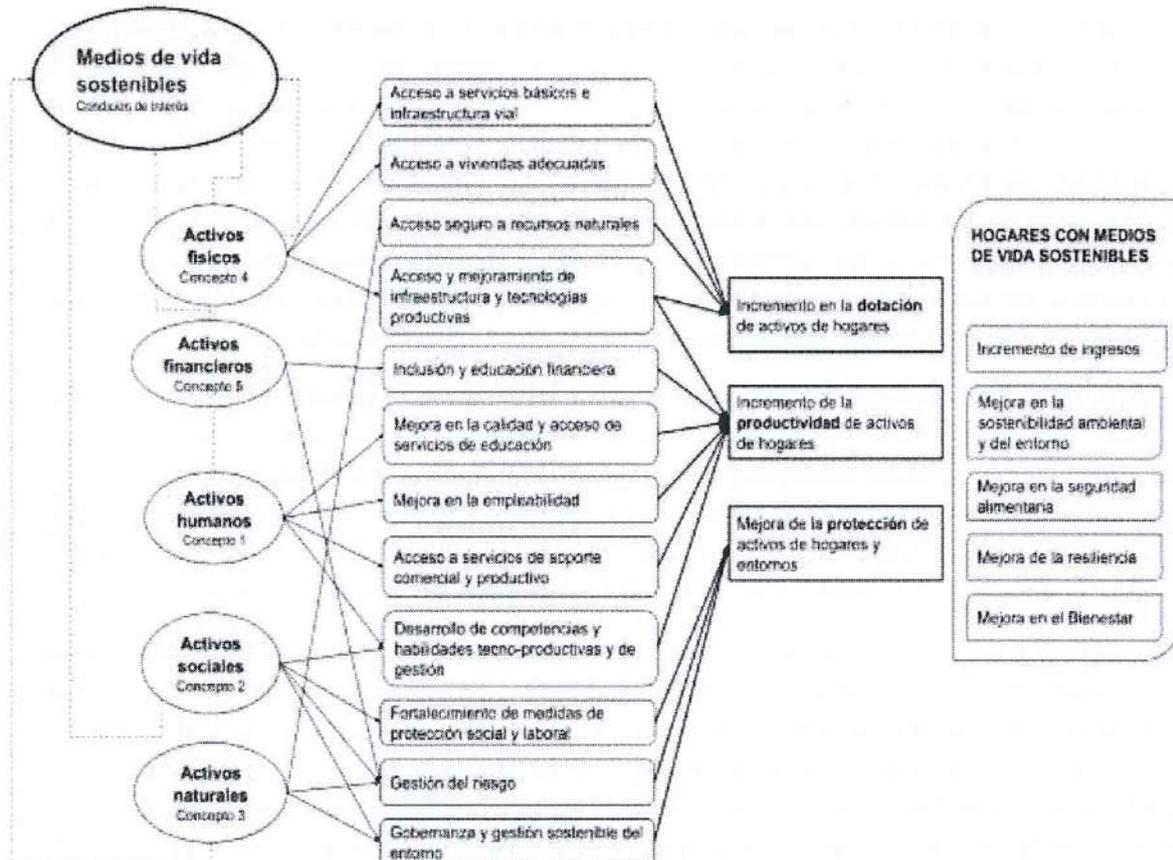
En ese marco, los Lineamientos de Inclusión Económica buscan recoger dicha propuesta, a su vez fortaleciéndola y visibilizando ciertos supuestos y demandas crecientes de los últimos años que tienen implicancias directas en los activos de los hogares, así como la sostenibilidad de estos. Además de la dotación y productividad, es pertinente explicitar a la protección de activos como base para asegurar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo, sobre todo considerando el incremento de los riesgos y potenciales shocks a causa del cambio climático en las familias más vulnerables.

Tomando en cuenta lo antes mencionado, así como la revisión sistemática de evidencia para la propuesta de este modelo lógico, se ha planteado un conjunto de cadenas causales y factores críticos que vinculan los resultados finales con el incremento en la dotación, productividad o protección de los cinco activos que componen los medios de vida, los cuales son presentados en la Figura 03.

³¹ Bebbington, A. (1999). Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. World Development, 1999, vol. 27



Figura 03. Cadena causal y factores críticos



Fuente: MIDIS. Elaboración propia.

En cuanto a los **activos humanos**, la evidencia revisada apunta tanto al acceso y calidad de servicios de instrucción y educación técnica-productiva y laboral como a las competencias y habilidades en estos ámbitos, principalmente por la evidencia del más alto nivel que señala su vinculación con una mejora en los ingresos percibidos. En la revisión, se han identificado un conjunto de evidencias sobre diversos tipos de competencias relevantes a ser definidas territorialmente, como habilidades técnico-productivas, de gestión³² y para la empleabilidad. Adicionalmente a ello, la evidencia señala otros factores importantes que no deben ser perdidos de vista, como el acceso, la cobertura y calidad de servicios de salud, tanto para mantener un estado saludable y de bienestar para las personas, como para incrementar el aseguramiento y reducir su vulnerabilidad ante enfermedades y lesiones inesperadas. Algunos de los factores

³² Las habilidades de gestión incluyen tanto conocimiento y habilidades para la empleabilidad como habilidades de formación, planificación e innovación empresarial y comercial.



indirectamente vinculados con el capital humano también resultan importantes, como el acceso a servicios de soporte comercial³³, el cual genera un incremento en los ingresos de micro y pequeñas empresas; y el acceso a políticas de protección social y laboral, que aseguran la calidad y el bienestar futuro de los hogares, principalmente mediante un empleo en condiciones adecuadas, el cual incluye la afiliación oportuna a los sistemas previsionales, el acceso a seguros de salud, sistemas de cuidado, entre otros.

Con respecto a los **activos sociales**, los factores directamente vinculados con este concepto también lo relacionan con otros activos dentro del marco conceptual, como los activos naturales y financieros. Así, se encuentra evidencia que apunta a la necesidad de generar capacidades en organizaciones locales y colectivos de distinto tipo, principalmente en capacidades vinculadas a la gestión de riesgos para reducir la vulnerabilidad, y capacidades de gestión y producción, tanto para incrementar el nivel de productividad de ciertas organizaciones y sus activos como para garantizar el acceso a servicios básicos de otras, generando un impacto positivo sobre los ingresos. También se ha encontrado evidencia que sugiere que es necesario fortalecer capacidades y brindar herramientas participativas para la gestión de recursos naturales, en tanto no solo fortalece la sostenibilidad de los recursos naturales, sino que también mejora el bienestar de la población. Las intervenciones deberían hacer énfasis en estos factores, sin perder de vista su relación con otros, como el acceso a activos financieros y las capacidades de los líderes, así como la promoción de equidad de género en instituciones locales que, si bien es un factor indirecto, puede ayudar a la superación de barreras que no permiten convertir los activos en estrategias sostenibles de salida de la pobreza.

Sobre los **activos naturales**, la evidencia revisada apunta, sobre todo, al aseguramiento de una gestión integrada de los recursos hídricos, la gestión sostenible de la tierra con un enfoque por ecosistemas, el manejo adecuado de residuos sólidos y reciclaje, y la implementación de infraestructura verde en las áreas urbanas como los principales factores asociados con el uso sostenible de recursos. Además, la gestión integrada de recursos hídricos y la infraestructura verde tiene efectos directos en el bienestar de la población; y la gestión sostenible de la tierra y el acceso a infraestructura y tecnologías para agua de riego incrementa significativamente la productividad, y con ello, incide en la seguridad alimentaria e ingresos de las familias rurales agrícolas. También la evidencia apunta a que la planificación y acceso a infraestructura para prevenir y mitigar riesgos y desastres de origen natural y antrópico protege los activos naturales y tiene efectos importantes para la reducción de la vulnerabilidad social. Por último, se encontró una relación (aunque menos significativa) entre el uso sostenible de activos naturales, la reducción de la vulnerabilidad social y el reconocimiento de derechos, mediante la formalización de la propiedad colectiva y, en general, el desarrollo de instrumentos normativos y de planificación territorial para el acceso y uso de activos naturales a favor de poblaciones locales. Algunos de los factores indirectamente vinculados con el capital

³³ Estos servicios de soporte incluyen los servicios de información sobre mercados, sanidad agropecuaria, sistemas de certificación, promoción de articulación a mercados, registro de marcas comerciales, etc.



natural también resultan importantes, específicamente la regulación de mercados y articulación de las familias agricultoras a los mercados para el aumento de sus ingresos, con énfasis en los que aporten valor económico a servicios ecosistémicos.

En relación a los **activos físicos**, existen diversos factores que vinculan el capital físico con la generación de resultados positivos en los medios de vida. La evidencia es sólida al señalar al acceso de la energía limpia y asequible como uno de los factores con una relación causal más significativa tanto para la mejora de los ingresos como para la mejora del bienestar social. Otros factores que también contribuyen a la mejora de ingresos y el bienestar, son el acceso a infraestructura vial y el acceso a telecomunicaciones, seguidos después por el acceso al agua potable y saneamiento, el cual también está vinculado con la seguridad alimentaria. Finalmente, el acceso a sistemas de transporte y movilidad, viviendas adecuadas y su financiamiento, e infraestructura y tecnología productiva también aportan al incremento de la productividad, aunque en menor medida de significancia.

Finalmente, en cuanto a los **activos financieros**, se encuentra que los factores más importantes orientados a ampliar el acceso y cobertura de los servicios financieros (cuentas de ahorro, medios de pagos, seguros y créditos, entre otros) adaptados a las necesidades de las poblaciones pobres y vulnerables, así como un mejor manejo de los factores sociales que agudizan las brechas en el acceso a servicios financieros. En ese sentido, la evidencia hallada muestra la presencia de diversas políticas públicas o mecanismos desarrollados para mejorar la cobertura y acceso al sistema financiero de las personas con menores recursos y vulnerables, como microcréditos, promoción de servicios de ahorro, programas de transferencias monetarias condicionadas, y el uso de servicios móviles, entre otros. Asimismo, se encuentra que existen desigualdades de género en el acceso a servicios financieros, por lo que este grupo debería ser priorizado. Adicionalmente, el acceso oportuno a activos financieros también permite la mejora de la protección y gestión de riesgos, particularmente aquellos activos financieros que se configuran como seguros ante riesgos o catástrofes.

f. Resultados graduales en los medios de vida

Para poder operativizar esta propuesta, se requiere plantear modelos territoriales que adapten el marco general provisto por la PNDIS y los Lineamientos de Inclusión Económica a un conjunto de intervenciones (identificadas a partir de la evidencia) efectivas y adecuadas según las características, necesidades y potencialidades de cada territorio. En efecto, el modelo de medios de vida sostenibles se basa en la combinación de diversos activos por medio de estrategias integrales y adaptadas al territorio. Así, este modelo refleja la multiplicidad de caminos potenciales hacia los mismos objetivos, lo cual requiere inherentemente ir acompañado de espacios participativos para arribar

**PERU**Ministerio de Desarrollo
e Inclusión SocialTítulo: **LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA**

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 25 de 52

a una visión conjunta sobre los medios de vida (Scoones et. al. 2020, Hoekstra, 2020)³⁴. Sin embargo, y reconociendo la necesidad de adaptación mediante la participación territorial, la evidencia sistematizada en los modelos prescriptivos y explicativos también muestra la efectividad de combinar intervenciones y ciertos activos para obtener resultados más rápidos y sostenidos para la reducción de la pobreza (Bannerjee et. al., 2015; Karlan et. al., 2015)³⁵. En ese sentido, a continuación, se ofrecen un conjunto de orientaciones y recomendaciones técnicas y basadas en evidencia que deberán ser discutidas y consensuadas de manera participativa en los diversos territorios.

Las orientaciones propuestas se basan en las diversas características, necesidades y potencialidades de los territorios y, bajo un concepto de gradualidad y secuencialidad en su implementación, se plantea el logro de medios de vida sostenibles de acuerdo con las propias visiones de bienestar y definiciones de desarrollo para cada territorio. De este modo, se sugiere enfatizar en algunos resultados identificados en la cadena causal (Figura 03) de acuerdo con un conjunto de características geográficas de los territorios (Escobal & Torero 2000)³⁶.

Para arribar a una tipología coherente de necesidades territoriales, se parte de la noción de que los territorios se encuentran interrelacionados entre sí por medio de sistemas interdependientes, vinculados con diversos corredores económicos y polos de desarrollo, a partir de una mirada territorializada a las cadenas de valor (GRADE 2020; BID 2019)³⁷. Algunas formas de analizar estos vínculos con los territorios para el desarrollo se basan en la identificación de distintos corredores económicos sobre la base de la identificación de nodos interregionales, regionales, locales y menores³⁸. La identificación de estos nodos es útil para el análisis de potencialidades, pues la mayoría de territorios con alto potencial productivo se encuentran articulados a dichos nodos, mejorando de esta manera su acceso a mercados y a servicios administrativos,

³⁴ Scoones, I., et al. (2020) 'Transformations to sustainability: combining structural, systemic and enabling approaches', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, doi:10.1016/j.cosust.2019.12.004

Hoekstra, R. (2020). *Measuring the Wellbeing Economy: How to Go Beyond-GDP*
<https://wellbeingeconomy.org/wp-content/uploads/WeAI-BRIEFINGS-Measuring-the-Wellbeing-economy-v6.pdf>

³⁵ Bannerjee et. al., (2015). "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." *Science* 348, no. 6236 (May 14, 2015): 1260799–1260799.

<https://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799/tab-article-info>

Karlan et. al., (2015). Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7 (1): 1-21. DOI: 10.1257/app.20140287

<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/app.20140287>

³⁶ Escobal, J y Torero, M. (2000). *¿Cómo enfrentar una geografía adversa?: el rol de los activos públicos y privados*. Lima: GRADE. Documento de trabajo, 29

³⁷ GRADE (2020). *Consultoría: Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan nacional de Agricultura Familiar 2019-2021*

³⁸ Esta clasificación se realizó en base a un análisis de datos geoespaciales, que incluían información de densidad poblacional, índice de luminosidad nocturna e información de contigüidad; sumado a un índice de tránsito por dichos corredores para identificar su importancia relativa dentro del sistema (GRADE 2020).



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 26 de 52

financieros y logísticos. Por eso, se puede caracterizar a los territorios tanto por su potencial productivo³⁹ como por su articulación con estos corredores para valorar el papel de los territorios en los estilos de crecimiento con cohesión social y explotar las ventajas comparativas locales, como recursos naturales y culturales (Berdegué y Favareto, 2019)⁴⁰.

La adecuación de paquetes de intervenciones por características territoriales es una propuesta que viene ganando consenso a partir de un conjunto cada vez más creciente de evidencias experimentales sobre iniciativas de lucha contra la pobreza (De Janvry & Sadoulet, 2020)⁴¹. Asimismo, la gradualidad de este tipo de intervenciones también forma parte de este consenso, proponiendo un conjunto de **estrategias progresivas** para fomentar la transformación de los territorios⁴² de acuerdo a características compartidas vinculadas con su acceso a activos y vinculación con mercados. De este modo, se identifican tres estrategias: (1) **la acumulación de una base mínima de activos**: acceso a la tierra y formación de capital humano (Eswaran y Kotwal 1986; Barrett y Carter 2012; Banerjee et al 2015)⁴³, que progresivamente mejoran el acceso a mercados especiales; (2) **ganancias de productividad** en la producción de cultivos extensivos: adopción y difusión de nuevas semillas y fertilizantes en cultivos de alto rendimiento (Dalrymple 2008)⁴⁴; y (3) **transformación productiva**: acceso a riego, diversificación de sistemas agrícolas hacia cultivos de alto valor, y desarrollo de cadenas de valor (Dar et al 2019)⁴⁵, entre otras. El consenso sobre estas estrategias también

³⁹ La metodología de GRADE (2020) considera el valor productivo bruto calculado a partir de variables como cantidad de hectáreas estandarizadas del CENAGRO, el mapa de cobertura vegetal, capacidad de uso mayor, el inventario de atractivos turísticos, el catastro acuícola nacional, entre otros. Este valor productivo bruto, sumado con la información de articulación con nodos territoriales, da lugar al potencial productivo efectivo de cada territorio. Es posible combinar esta información con otras metodologías participativas para incorporar la visión a futuro sobre las potencialidades del territorio y alternativas de desarrollo para cada uno de ellos.

⁴⁰ Berdegué, J.A. y Favareto, A. (2019). Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p.

⁴¹ De Janvry & Sadoulet (2020). Using agriculture for development: Supply- and demand-side approaches. World Development, 2020, vol. 133. DOI: [10.1016 / j.worlddev.2020.105003](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105003)

⁴² Considerando que estas etapas no conforman una estrategia única y lineal para todos los territorios, sino que estas se adaptan a sus necesidades y particularidades.

⁴³ Eswaran, M. y Kotwal, A. (1986) Access to Capital and Agrarian Production Organisation. Economic Journal, 1986, vol. 96, issue 382, 482-98

Barrett, C. y Carter, M. (2012). The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: Empirical and Policy Implications, The Journal of Development Studies, 49: 7, 976-990, DOI: [10.1080 / 00220388.2013.785527](https://doi.org/10.1080 / 00220388.2013.785527)

Banerjee et. al., (2015). "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." Science 348, no. 6236 (May 14, 2015): 1260799–1260799.

⁴⁴ Dalrymple, D. (2008). "International agricultural research as a global public good: Concepts, the CGIAR experience, and policy issues." Journal of International Development, 20(3), 347–79.

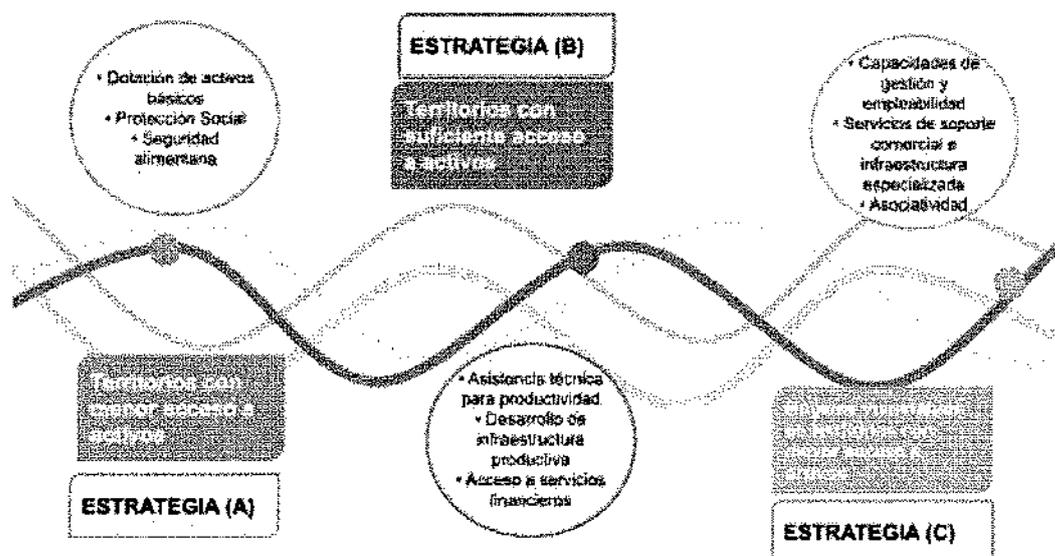
⁴⁵ Dar, M., de Janvry, A., Emerick, K., Kelley, E., & Sadoulet, E. (2019). "Inducing demand for information in social networks to promote technology adoption: An alternative approach to extension." VoxEU May 19.



señala la necesidad de actuar articulada y coordinadamente, sobre todo considerando la diversidad de actividades económicas que componen los activos de los hogares.

Finalmente, y considerando las mejores evidencias disponibles, se presentan las siguientes estrategias que agrupan a un conjunto de intervenciones sugeridas que, según las características de los territorios, apuntan a una intervención articulada y gradual: **(A) primera estrategia: territorios con escaso acceso a activos**, con énfasis en la dotación y nivelación de activos; **(B) segunda estrategia: territorios con suficiente acceso a activos**, con énfasis en el incremento de la productividad; y **(C) tercera estrategia: territorios con mayor acceso a activos**, con énfasis en consolidar la productividad en aquellos hogares vulnerables, las cuales pueden ser observadas en la Figura 04. Complementaria y transversalmente a todas estas estrategias, se encuentra el componente **(D) de protección de activos** para la sostenibilidad de los medios de vida y la salida sostenible y sostenida de la pobreza.

Figura 04. Resultados graduales en los medios de vida según las tres estrategias



Fuente: MIDIS. Elaboración propia.

Esta propuesta se basa sobre la identificación de territorios con potencialidades productivas similares en términos de vinculación con mercados y acceso a activos (según la metodología ya presentada por GRADE, 2020)⁴⁶, la aplicación de criterios de diversificación y gradualidad, y el modelo de medios de vida sostenibles y su cadena causal presentada en la Figura 03.

⁴⁶ GRADE (2020). Consultoría: Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan nacional de Agricultura Familiar 2019-2021



g. Factores e implementación gradual por tipos de territorios

- **Estrategia para territorios rurales con escaso acceso a activos**

Sobre aquellos territorios con mayores dificultades de acceso a mercados y corredores económicos principales, en donde también suele coincidir un bajo acceso a activos físicos de carácter público, se propone hacer más énfasis en el primer resultado intermedio, es decir, el incremento en la dotación de activos con la finalidad generar una base mínima de los mismos. En ese sentido, algunos de estos activos están vinculados con la tierra, activos financieros, salud, conocimiento y capacidades para el capital humano y social, en donde la evidencia demuestra que es necesaria una intervención complementaria y simultánea para el logro de resultados (Barrett y Carter 2012; Banerjee et. al. 2015; Karlan et. al. 2015)⁴⁷.

⁴⁷ Bannerjee et. al., (2015). "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." *Science* 348, no. 6236 (May 14, 2015): 1260799–1260799. <https://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799/tab-article-info>
Karlan et. al., (2015). Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7 (1): 1-21. DOI: 10.1257/app.20140287 <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/app.20140287>

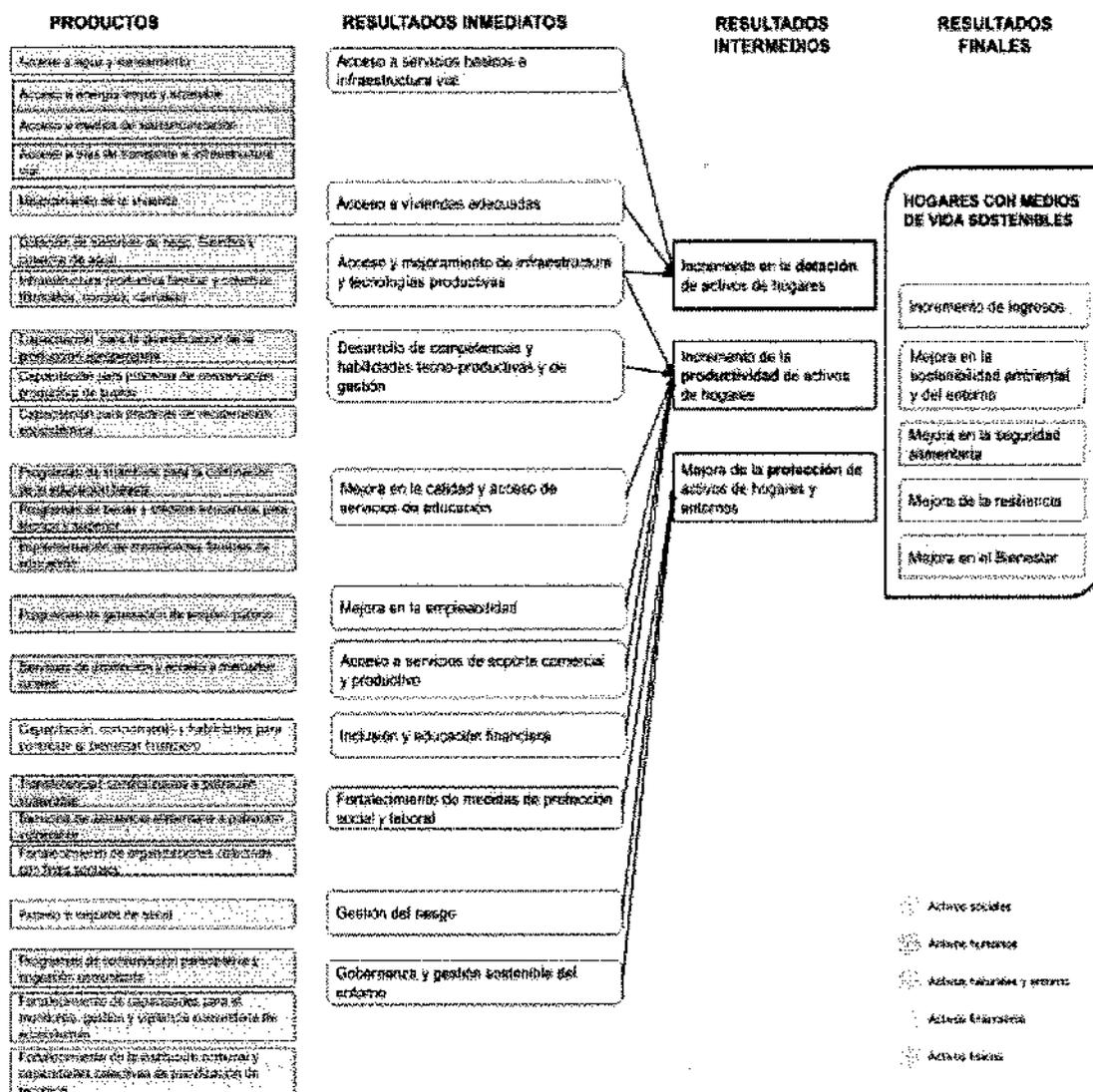


Figura 05. Productos priorizados en territorios con escaso acceso a activos. Fuente: MIDIS. Elaboración propia.

Como se puede observar en la Figura 05, se identifican intervenciones vinculadas prioritariamente al **incremento de la dotación de activos**, los cuales se articulan con los siguientes resultados inmediatos: acceso a servicios básicos (agua, saneamiento⁴⁸, energía y telecomunicaciones), infraestructura vial, viviendas adecuadas, y acceso y mejoramiento de infraestructura y tecnologías productivas, particularmente sistemas de riego e infraestructura productiva familiar y colectiva.

Por otro lado, también se incorporan algunas intervenciones vinculadas al **incremento de la productividad**, con la finalidad de ir mejorando su producción y articulación con mercados. Estas intervenciones están ordenadas a partir de los siguientes resultados

⁴⁸ En el marco de la Política Nacional de Saneamiento (aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA) orientada a alcanzar el acceso y la cobertura universal a los servicios de saneamiento en los ámbitos urbano y rural.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 21/07/2021

Página 30 de 52

inmediatos: desarrollo de competencias y habilidades tecno-productivas y de gestión, particularmente las vinculadas con la diversificación desde un enfoque medioambientalmente sostenible, la mejora en la calidad y acceso a servicios de educación, la mejora en la empleabilidad por medio de programas de generación de empleo público, y el acceso a servicios de soporte comercial y productivo e inclusión y educación financiera.

El componente de protección de activos, el cual es transversal, debe ser tomado prioritariamente en cuenta en torno al fortalecimiento de medidas de protección social, como transferencias condicionadas, servicios de asistencia alimentaria, fortalecimiento de organizaciones sociales colectivas; medidas para la gestión del riesgo, como el acceso a seguro de salud, y capacidades colectivas para la gobernanza y uso sostenible de recursos, potenciando la gestión y planificación comunitaria de recursos.

- **Estrategia para territorios con suficiente acceso a activos**

En segundo lugar, existen territorios que ya tienen cubierta una mayor cantidad de activos mínimos, que están mejor articulados con mercados y corredores económicos, pero que todavía no pueden terminar de desarrollar todas sus potencialidades. Para estos territorios, se propone un conjunto de servicios que haga énfasis en la identificación y fortalecimiento de oportunidades productivas, propiciando el incremento de la productividad de algunos bienes y servicios clave en el territorio, así como nuevas alternativas de desarrollo (Dar et al, 2019; GRADE, 2020)⁴⁹. En ese sentido, algunos de estos activos están vinculados con el acceso progresivo a activos de mayor escala, capacitación en técnicas productivas y de gestión, infraestructura productiva y servicios de soporte comercial y productivo.

⁴⁹ Dar, M., de Janvry, A., Emerick, K., Kelley, E., & Sadoulet, E. (2019). "Inducing demand for information in social networks to promote technology adoption: An alternative approach to extension." VoxEU May 19, <https://voxeu.org/article/side-side-demonstrations-persuadefarmers-adopt-new-technologies>

GRADE (2020). Consultoría: Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan nacional de Agricultura Familiar 2019-2021



así como el mejoramiento o la rehabilitación de la infraestructura de servicios básicos. Por último, el componente de protección de activos, el cual es transversal, debe ser tomado prioritariamente en cuenta en torno al fortalecimiento de medidas de gestión de riesgo.

- **Estrategia para hogares vulnerables en territorios con alto acceso a activos**

Por último, existen territorios con un acceso mayor a activos, y una buena articulación con mercados y corredores económicos. Para este conjunto de territorios, se propone un paquete de servicios que haga énfasis en la transformación productiva, propiciando la consolidación de la productividad de algunos bienes y servicios clave en el territorio, y su vinculación con cadenas de valor competitivas (Dar et. al. 2019; GRADE, 2020)⁵⁰. En ese sentido, algunos de estos activos están vinculados con el acceso a activos productivos complementarios; capacitación en técnicas de innovación y de gestión; empleabilidad; servicios de soporte comercial y productivo; e inclusión financiera.

Como se puede observar en la Figura 07, se proponen intervenciones vinculadas prioritariamente con el **incremento y consolidación de la productividad de los activos**, los cuales se articulan con los siguientes resultados inmediatos: acceso y mejoramiento de infraestructura y tecnologías productivas de escala; desarrollo de competencias y habilidades de gestión, particularmente vinculadas a la innovación empresarial y su vinculación con mercados nacionales e internacionales por medio de la asociatividad; mejora en la empleabilidad; y acceso a servicios de soporte comercial y productivo. El componente de protección de activos, el cual es transversal, debe ser tomado prioritariamente en cuenta en torno al fortalecimiento de medidas de protección laboral y gestión del riesgo. En este tipo de territorios, además, se debe promover con mayor énfasis las alianzas estratégicas con el objetivo de permitir que la población más vulnerable alcance los beneficios de un territorio más articulado a diversos corredores económicos. Además, estas alianzas estratégicas irán de la mano con la promoción de la formación de capital social y la asociatividad de organizaciones de productores.

⁵⁰ GRADE (2020). Consultoría: Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan nacional de Agricultura Familiar 2019-2021

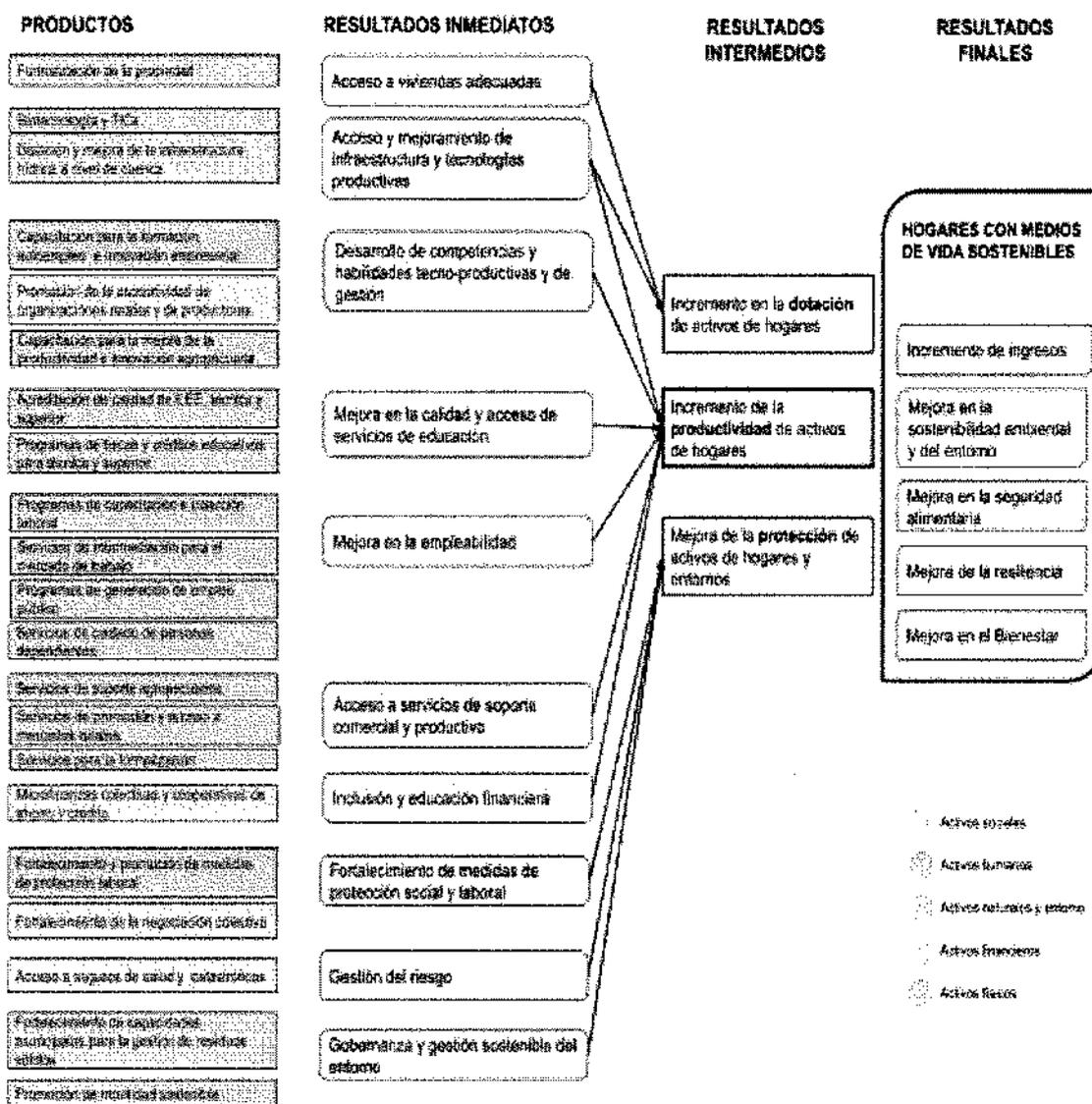


Figura 07. Productos priorizados en territorios con alto acceso a activos. Fuente: MIDIS. Elaboración propia.

● Sobre la protección de activos para la sostenibilidad

La protección de activos para la sostenibilidad de los medios de vida es un componente transversal, sobre el cual se ha resaltado algunos temas prioritarios para cada uno de los tipos de territorios identificados. Sin embargo, muchas de estas medidas deben llevarse a cabo de manera complementaria, más allá del proceso de priorización por cada territorio. En ese sentido, algunos sectores tienen criterios de priorización propios que será necesario revisar para ordenar y brindar una lista exhaustiva de medidas por características del territorio. Además, la priorización mediante el acceso a activos y potencialidades de los territorios puede ser una variable importante, pero no la única para medir la vulnerabilidad territorial y generar consensos sobre su priorización. De



manera complementaria, varias de estas medidas requieren de la promoción de diversas políticas, como el fortalecimiento de sistemas de protección social y laboral.

Es importante resaltar que un conjunto importante de productos está orientado a la capacitación y asistencia técnica a gobiernos regionales y locales. Algunos de ellos incluyen:

- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para el monitoreo de infraestructura segura.
- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de riesgos.
- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gobernanza y uso sostenible de recursos hídricos.
- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para el ordenamiento territorial.
- Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de residuos sólidos.

En ese sentido, será necesario considerar también un diagnóstico de capacidades de los gobiernos locales para poder adaptar estas necesidades de asistencia técnica y capacitación a sus realidades locales.

- **Consideraciones específicas para pueblos indígenas, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad**

Asimismo, con el propósito de operativizar el Eje 4 de la PNDIS, es necesario plantear un modelo flexible que permita adaptar la propuesta de Inclusión Económica a las características específicas de cada población, así como la composición de sus hogares, garantizando que la inclusión económica sea acorde y competente con las diversas realidades sociales, políticas, culturales y demográficas. De este modo, se brindan orientaciones específicas para guiar los procesos de inclusión económica en población indígena, mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, especialmente al ser estas poblaciones usualmente las más vulnerables y no comprendidas necesariamente por la política social universal.

Dentro de las consideraciones específicas a tomar en cuenta en la implementación de lineamientos de inclusión económica con **pueblos indígenas**, se rescata la necesidad de adoptar una perspectiva intercultural. Sobre el tema, la OCDE (2019)⁵¹, señala la necesidad de incorporar las perspectivas indígenas desde un modelo adaptado a sus economías, que reconozca la importancia de las relaciones de parentesco, la reproducción de conocimientos tradicionales, las lenguas y las culturas. Este componente intercultural también puede ser una ventaja competitiva a partir de la valoración de productos y servicios indígenas mediante la certificación y el valor añadido

⁵¹ OECD (2019) Linking Indigenous Communities with Regional Development. Policy Highlights. Paris: OECD.



en el precio de mercado, lo cual podría fortalecer los resultados y efectos de ambas intervenciones. Así, el modelo debería adoptar un enfoque adaptativo, participativo e intercultural, que refleje las potencialidades del territorio, las prácticas indígenas de uso del territorio y las prioridades de bienestar de la población, transitando hacia la co-gestión intercultural.

Adicionalmente, particularmente en el caso de **pueblos indígenas amazónicos**, es importante notar que estas sociedades, como resultado de su mayor vinculación con economías de mercado, "se ven enfrentadas a una situación socioeconómica en la que se necesita dinero para acceder a bienes y servicios que se han vuelto indispensables" mientras que al mismo tiempo, se enfrentan a un contexto de "escasez y menor calidad de los recursos naturales, que para estas economías han significado tradicionalmente la principal fuente de obtención de ingresos" (Huamán 2004, p. 538)⁵². Efectivamente, las comunidades nativas dependen especialmente de los recursos del bosque para su subsistencia (Banco Mundial, FAO y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2009). Esta simbiosis entre población y ecosistema es tal que una reducción de la biodiversidad impacta negativamente en la productividad del bosque (Jingjing et. al. 2016)⁵³, por lo que atender a la adecuada gestión de los recursos naturales es fundamental para garantizar la sostenibilidad de los medios de vida.

En esa línea, Álvarez (2012)⁵⁴ realiza una propuesta basada en adoptar el enfoque de "**conservación productiva**" junto con el co-manejo comunal o la co-gestión de recursos naturales como una alternativa viable para compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo social. Este enfoque contempla la recuperación de prácticas y tecnologías tradicionales de manejo de recursos, el fortalecimiento del control comunal sobre los recursos y territorios tradicionales, la introducción de innovaciones cuidadosamente adaptadas a la realidad local de cada zona, el empoderamiento de las estructuras organizativas locales y el acompañamiento constante. Ello permitiría mejorar significativamente la gestión de los recursos de la agrobiodiversidad, los beneficios económicos derivados de actividades productivas sostenibles articuladas con nichos de mercado y negocios inclusivos, y, así, mejorar la calidad de vida de la población amazónica (Charry et. al. 2018)⁵⁵.

Por otro lado, la inclusión económica de las **mujeres** debe ser considerada como prioritaria en la implementación de estos Lineamientos, puesto que la desigualdad de

⁵² Huamán, M. (2004) "Estrategias productivas y situación de los recursos naturales: estudio de caso en una comunidad indígena de la selva central". En: Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA X/Seminario Permanente de Investigación Agraria. Lima: SEPIA. 538-567 pp.

⁵³ Liang, Jingjing et al (2016) Effects of productivity on biodiversity in forest ecosystems across the United States and China. Conservation Biology Review. Volume 30, Issue 2 p. 308-317

⁵⁴ Alvarez, José y Noam Shany (2012) Una experiencia de gestión participativa de la biodiversidad con comunidades amazónicas. Revista Peruana de Biología. UNMSM. Rev. peru. biol. ISSN 1561-0837

⁵⁵ Charry et al (2017) Estrategia Sectorial de la Cadena de Cacao en Guaviare, con Enfoque Agroambiental y Cero Deforestación. Publicación CIAT. No 450. Centro Internacional de Agricultura Tropical. Colombia.



género está asociada con una menor productividad laboral, resultados pobres en términos de crecimiento económico, mientras que medidas de inclusión basadas en la igualdad de género permiten aumentar el bienestar tanto de las mujeres como de sus comunidades y generaciones futuras (Kabeer & Natali, 2013; Banco Mundial, 2015)⁵⁶. En ese sentido, las intervenciones de inclusión económica que priorizan mujeres deben perseguir su empoderamiento económico, generando capacidades y confianza en las mujeres, promover su acceso a activos financieros y atendiendo a las limitaciones y desigualdades que enfrentan en sus entornos (Andrews et. al. 2020). En ese sentido, no se trata solo de priorizar la intervención con mujeres, sino, en el marco de medios de vida sostenibles para mujeres, identificar y promover cambios en instituciones y procesos locales para reducir las desigualdades de género y situaciones de violencia a las que las mujeres se encuentran expuestas. Otras medidas adecuadas en la implementación son la promoción de contrataciones de mujeres para brindar asistencia técnica y el pago por medios digitales para facilitar el acceso de las mujeres (Andrews et. al. 2020).

Estudios como los de Alcázar y Díaz (2018)⁵⁷ señalan que programas como Haku Wiñay tienen el potencial de afectar significativamente el bienestar de las mujeres de distintas maneras, siempre que sea implementado tomando en cuenta un enfoque de género, es decir, realizando incidencia con respecto a las normas de género y el estatus de las mujeres en las comunidades en donde se interviene. Adicionalmente, el apoyo de la familia y de las parejas también resultan de suma importancia para equilibrar el trabajo remunerado con el no remunerado o doméstico (Andrews et. al. 2020). Por otro lado, en territorios con mayores activos, será necesario impulsar políticas laborales inclusivas como licencias parentales equitativas (Valfort, 2018)⁵⁸ y servicios de cuidado de dependientes, para así incrementar la oferta laboral de las mujeres (Lefebvre & Merrigan, 2016)⁵⁹.

En cuanto a la inclusión económica de los **jóvenes**, la mayoría de intervenciones sistematizadas han estado orientadas a la capacitación laboral y su inserción en mercados laborales, encontrando diversos resultados positivos en términos de calidad del empleo (Ibarrarán & Shady, 2009; González-Velosa, 2012; Jaramillo, 2013)⁶⁰. Sin

⁵⁶ Kaaber, Naila y Luisa Natali (2013) Gender Equality and Economic Growth: Is there a win-win? IDS Working Papers. Volume 2013. Issue 416. p.1-58-
Banco Mundial 2015. World Bank Group Gender Strategy (FY16–23): Gender Equality, Poverty Reduction, and Inclusive Growth. Washington, DC: World Bank.

⁵⁷ Alcazar, Lorena y Juan José Díaz (2018) Social protection, economic opportunity strategies and women empowerment in Perú. Policy in Focus, 15(1), 47-49.

⁵⁸ Valfort, Marie-Anne (2018) Do anti-discrimination policies work?. IZA World of Labor. Institute of Labor Economics.

⁵⁹ Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2008). Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada. Journal of Labor Economics, 26(3), 519–548. doi:10.1086/587760.

⁶⁰ Ibarrarán, Pablo y David Rosas Shady (2009) Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: evidence from IDB funded operations. Journal of Development Effectiveness, 2009, vol. 1, issue 2, 195-216. <http://hdl.handle.net/10.1080/19439340902918094>



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 02/07/2021

Página 37 de 52

embargo, la mayoría de estas intervenciones están orientadas a jóvenes con capacitación media, más vinculados a ámbitos urbanos o territorios con mayor acceso a activos, mientras que otro conjunto de programas se centran en la generación de oportunidades de autoempleo y desarrollo de emprendimientos para jóvenes en economías informales (Andrews et. al. 2020)⁶¹.

Como se puede constatar, los **jóvenes rurales** no han sido priorizados como tales por intervenciones de desarrollo rural ni por intervenciones dirigidas a jóvenes, a pesar de que las desigualdades territoriales y los cambios en la composición etaria exigen que las propuestas de desarrollo favorezcan una vida rural atractiva y con oportunidades para los jóvenes (Trivelli y Berdegué, 2019, p. 10)⁶². Así, un nuevo proyecto de desarrollo rural, debería conducir a ampliar la estructura de oportunidades para los jóvenes, reconociendo la necesaria interdependencia entre áreas rurales y urbanas, y valorizando los servicios que las áreas rurales proveen con miras a atender las desigualdades históricas entre ambos (Pérez, 2009)⁶³. De este modo, el diseño e implementación de programas para jóvenes rurales deben considerar la movilidad de esta población y sus limitaciones para acceder a activos, en algunos casos fundamentales para intervenciones de inclusión económica, como es el caso de acceso a tierra o ganado (PROCASUR, FIDA & ILC, 2014)⁶⁴. Se recomienda promover el acceso de jóvenes a paquetes de servicios rurales, fortalecer y ampliar las certificaciones de capacidades técnicas laborales, fortalecer su participación en las intervenciones y asegurar infraestructura mínima para la conectividad, el desarrollo de contenidos educativos y de formación para la empleabilidad (IEP, 2019).⁶⁵

Por último, se deben tomar consideraciones adicionales para adaptar los Lineamientos de Inclusión Económica y la implementación de las intervenciones identificadas para que estas puedan generar procesos de inclusión también para las **personas con discapacidad**. El 64.3% de personas con discapacidad en edad de trabajar no cuenta

González-Velosa, Carolina et al (2012) ¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. Notas técnicas. # IDB-TN-305.

Jaramillo, Miguel (2013) Peru's ProJoven Training Programme. ELLA. Economic Development, Active Labour Market Policies, Policy Brief 3.

⁶¹ Andrews et. al. 2021. Reporte Global de Inclusión Económica. Banco Mundial. Página 19.

⁶² Trivelli, C., y Berdegué, J.A. (2019) Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 1. Santiago de Chile. FAO.

⁶³ Pérez, E. (2009) Hacia una nueva visión de lo rural. En: Pérez, E., M. Farah y H. De Grammont (comps.) La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas. Pontificia Universidad Javeriana, CLACSO.

⁶⁴ Misleh, D. (2014). Acceso a tierra y estrategias de vida de los jóvenes rurales. PROCASUR, FIDA & ILC. http://juventudruralemprendedora.procasur.org/wp-content/uploads/2015/04/General_V11.pdf

⁶⁵ Instituto de Estudios Peruanos (2019) Entre aspiraciones y limitaciones. Políticas Públicas en favor de la juventud rural del Perú.



con empleo (Defensoría del Pueblo, 2020)⁶⁶ y el 22.8% se encuentra en situación de pobreza monetaria (INEI 2018)⁶⁷. Esto resulta particularmente preocupante, pues se conforma un círculo vicioso en donde las personas pobres tienen mayor riesgo de discapacidad y las personas con discapacidad tienen más probabilidades de ser pobres, particularmente en zonas donde la infraestructura y servicios son menos accesibles y en donde resulta más difícil autofinanciar los equipos o tecnologías necesarias para reducir estas barreras (BID 2019)⁶⁸.

Por ello, la inclusión económica de las personas con discapacidad debe tomar en cuenta dos factores; (1) por un lado, brindar orientación, soporte, protección social y acompañamiento a los hogares con integrantes con discapacidad; y (2) promover la autonomía y la autovalencia de las personas con discapacidad, mejorando su empleabilidad y competencias y promoviendo mercados laborales más inclusivos⁶⁹. Sobre el segundo punto, si bien se pueden encontrar avances en la promoción de políticas afirmativas para la contratación laboral⁷⁰, resulta necesario fortalecer estos esfuerzos y continuar promoviendo mercados laborales inclusivos. Asimismo, recogiendo lo señalado en los Lineamientos para promover el reconocimiento y ejercicio de derechos de los usuarios del Programa CONTIGO a través de la inclusión productiva⁷¹, se deben tomar las consideraciones necesarias para promover la participación de las personas con discapacidad en intervenciones de inclusión económica. Para ello, se deben adaptar tecnologías productivas, tanto en términos de barreras en el lugar y en el entorno como las características particulares de estas tecnologías, así como adaptar los materiales técnicos y comunicacionales de las intervenciones de acuerdo con los distintos tipos de discapacidad, sea esta física, sensorial o intelectual. Es necesario contar con mayores evidencias sobre intervenciones efectivas, pero al momento se encuentra que intervenciones focalizadas para personas con discapacidad basadas en la inclusión financiera y financiamiento para iniciativas de autoempleo y emprendimientos, rehabilitación basada en la

⁶⁶ Defensoría del Pueblo (2020) Alcances sobre la situación de las personas con discapacidad en el contexto de las medidas adoptadas ante la pandemia por coronavirus COVID-19. I. Educación Inclusiva, accesibilidad y trabajo. Serie Informes Especiales N° 04-2020-DP.

⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Perú: Caracterización de las Condiciones de Vida de la Población con Discapacidad, 2017.

⁶⁸ BID (2019) Somos Todos. Inclusión de las Personas con Discapacidad en América Latina y el Caribe.

⁶⁹ Factores tomados en cuenta a partir de la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030.

⁷⁰ Lalive et. al. (2013) encuentran que la implementación de políticas de acción afirmativa y cuotas tienen efectos positivos al aumentar el porcentaje de personas con discapacidad contratadas en una empresa. En el Perú, algunas medidas son consideradas en la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en donde se estipula una bonificación para postulantes con discapacidad en concursos de instituciones públicas.

⁷¹ Aprobado mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 051-2021-MIDIS/PNPDS-DE.



comunidad y empoderamiento han tenido resultados positivos para la inclusión económica (Handicap International, 2006; Polu et. al., 2015)⁷².

Finalmente, considerando un enfoque interseccional, es importante reconocer que las personas pueden enfrentar desventajas mayores como consecuencia de la combinación de estas características y de las desigualdades sociales que interrelacionan factores de género, raza, clase, sexualidad o discapacidad. Así, las desigualdades acumuladas, como las que podría enfrentar una mujer joven con discapacidad perteneciente a un pueblo indígena en área rural, pueden generar mayores barreras para la inclusión económica y deben ser consideradas en el diseño de intervenciones.

h. Intervenciones priorizadas en territorios rurales con escaso acceso a activos

Partiendo de un principio de diversificación y gradualidad, se propone priorizar la primera etapa de los Lineamientos de Inclusión Económica, es decir, la priorización de intervenciones en territorios rurales con escaso acceso a activos, por encontrarse mayores brechas y desigualdades en dichos territorios y gracias a la experiencia acumulada del Sector en estos ámbitos. En el marco de la PNDIS y sobre el modelo lógico propuesto para la primera etapa y presentado en la Figura 05, se plantea una priorización de intervenciones para el trabajo articulado basadas en la siguiente evidencia.

En primer lugar, se ha tomado como base la propuesta de combinación de intervenciones del 'Modelo Graduación' promovido por BRAC. El modelo BRAC propone una intervención intensiva para hogares en situación de pobreza extrema de por lo menos tres años que les permite obtener medios de vida sostenibles a través de los siguientes componentes: **dotación de activos, la capacitación en habilidades técnicas y habilidades para la vida, promoción del ahorro y apoyo al consumo** (Ford Foundation, 2016)⁷³.

Dicho modelo sirvió de insumo para el diseño de la intervención de Foncodes 'Haku Wiñay / Noa Jayatai', y sus productos de asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas, y la capacitación y dotación de activos para la gestión de emprendimientos rurales, con miras a mejorar el acceso a mercados de hogares con economías de subsistencia. Además, de estos productos, se incluyen otros

⁷² Handicap International (2006) Good Practices for the Economic Inclusion of People with Disabilities in Developing Countries: Funding Mechanisms for Self-Employment. GLADNET Collection.

Waheduzzaman Polu, Aprue Mong & Catherine Nelson (2015) Social and economic inclusion of people with disabilities: practical lessons from Bangladesh, *Development in Practice*, 25:8, 1182-1188, DOI: 10.1080/09614524.2015.1078289

⁷³ Ford Foundation (2016) Preserving the essence, adapting for reach: Early lessons from Large-Scale implementations of the graduation approach. Perú case study.



componentes como la mejora de la vivienda y la inclusión financiera, permitiendo la combinación de estas intervenciones para la generación de procesos de inclusión económica. Si bien no se encuentra un componente explícito de empoderamiento y habilidades para la vida, se considera que estas capacidades se nutren por medio de la conformación de Núcleos Ejecutores y las metodologías de capacitación de campesino a campesino (ibid.cit.). Algunas de las lecciones aprendidas de la intervención de Haku Wiñay resaltan su flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias locales, permitiendo la incorporación de innovaciones dentro del programa para el logro de resultados (Ford Foundation, 2016; Andrews et. al. 2021)⁷⁴ Además de Haku Wiñay, el modelo de graduación valora la intervención de otros programas sociales de apoyo al consumo, como el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS (Ford Foundation, 2016).

Por otro lado, otras investigaciones hacen hincapié en la necesidad de contar con un acceso adecuado a infraestructura básica en zonas rurales para lograr diversos objetivos de desarrollo, principalmente debido a que este factor constituye una causa fundamental de la pobreza, falta de crecimiento económico y desigualdad (Fort, 2019; Escobal y Torero, 1998)⁷⁵. En ese sentido, expertos señalan la necesidad de promover un paquete básico de infraestructura rural basado en la **dotación de agua, saneamiento y electricidad**; y de forma complementaria, el **acceso a caminos y telecomunicaciones** (Fort, 2019)⁷⁶.

En la Figura 08 se presenta la vinculación entre la cadena de valor propuesta para las intervenciones priorizadas y la cadena de valor de Haku Wiñay, según el diseño del Programa Presupuestal (PP) 0118. De acuerdo con el diseño del PP, Haku Wiñay entrega dos productos bajo una lógica progresiva de desarrollo de capacidades; el primero, vinculado con las capacidades productivas, y el segundo, a las necesarias para la generación de emprendimientos rurales.

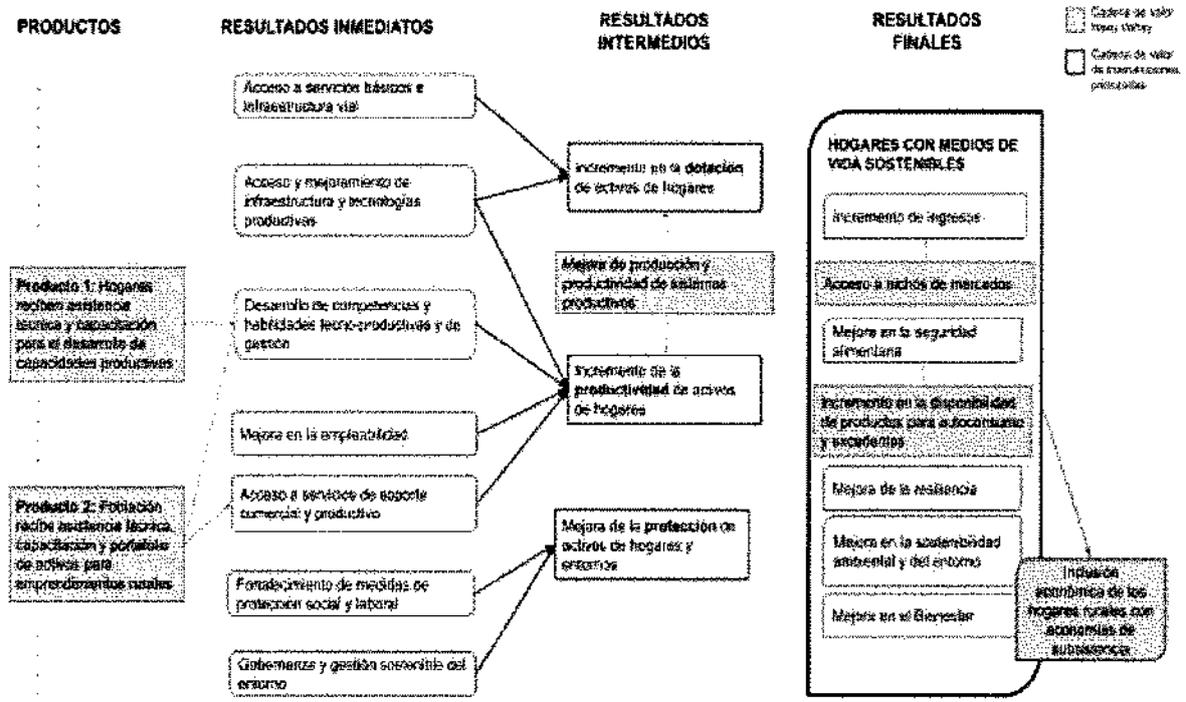
⁷⁴ Ford Foundation (2016) Preserving the essence, adapting for reach: Early lessons from Large-Scale implementations of the graduation approach. Perú case study.

⁷⁵ Fort, Ricardo. (2019). Infraestructura rural mínima para prosperar. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 21. Santiago de Chile: FAO.

Escobal, Javier, Saavedra, Jaime y Máximo Torero (1998). Los activos de los pobres en el Perú. Lima: GRADE. 57 p. Documento de trabajo, 26.

⁷⁶ Fort, Ricardo. (2019). Infraestructura rural mínima para prosperar. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 21. Santiago de Chile: FAO.

Figura N°08. Vinculación de productos y cadena de valor de Haku Wiñay e intervenciones priorizadas



Fuente: MIDIS-Foncodes, Programa Presupuestal 0118, Anexo N°02. Elaboración propia.

Adicionalmente a los dos productos identificados en el Programa Presupuestal, la intervención de Haku Wiñay tiene otros componentes que se vinculan con los productos y resultados inmediatos priorizados. A continuación, se enlistan los resultados de las intervenciones priorizadas y su vinculación con componentes y actividades de Haku Wiñay:

1. **Acceso a servicios básicos e infraestructura vial:** Dentro del componente de vivienda mejorada, se brindan activos como cocinas mejoradas, y en la ejecución de proyectos por medio de Núcleos Ejecutores, se han implementado pequeñas obras de mejoramiento de servicios públicos, como Agua Más y el mejoramiento de caminos rurales.
2. **Acceso y mejoramiento de infraestructura y tecnologías productivas.** Como parte de su implementación, Haku Wiñay dota a los hogares de insumos y tecnologías productivas, como semillas mejoradas y abonos.
3. **Desarrollo de competencias y habilidades técnico-productivas y de gestión.** Haku Wiñay desarrolla las capacidades de los hogares en la implementación de ambos productos bajo la metodología más adecuada según las evidencias para hogares en situación de pobreza: servicios de extensión bajo la modalidad 'campesino a campesino' que se basa en el acompañamiento intensivo de 'yachachiqs'. Adicionalmente, en el producto 2 se promueven



acciones de fortalecimiento de la asociatividad, con miras a darle mayor sostenibilidad a los emprendimientos rurales.

4. **Acceso a servicios de soporte comercial y productivo.** Como parte del producto 2, Haku Wiñay brinda acompañamiento y potencia las plataformas de acceso a mercados locales, desarrollando alianzas estratégicas entre diversos actores, como gobiernos locales y otras instituciones.

Del mismo modo, la implementación de Haku Wiñay promueve la articulación con gobiernos locales y la participación de actores locales y de la sociedad civil. Por medio del convenio tripartito entre Foncodes, el municipio, y los núcleos ejecutores, se promueve la articulación interinstitucional.

Asimismo, de manera complementaria, en la sección i, referida a los arreglos institucionales, se propone la coordinación intersectorial de las intervenciones para evitar la duplicidad o superposición de esfuerzos sectoriales.

- **Matriz de intervenciones priorizadas en territorios rurales con escaso acceso a activos**

Tomando en cuenta la evidencia señalada, así como la diversidad y heterogeneidad de los territorios rurales, se identifican un conjunto de intervenciones (en el marco de la PNDIS y otras políticas relacionadas) que deberían ser priorizadas para su implementación en esta primera etapa de implementación de los Lineamientos de Inclusión Económica. Estas intervenciones buscan: 1) dotar de una base mínima de activos; y (2) incrementar gradualmente su productividad para ir generando las condiciones para la mejora de sus medios de vida. Inicialmente, se identifican intervenciones de dotación de activos básicos que junto con intervenciones de formación de capacidades logran medios de vida sostenibles; para ello, se propone la priorización de ocho (08) resultados con catorce (14) productos específicos y concretos a implementar expuesto en la Tabla N° 01.

Entre los productos, destaca la dotación de activos mínimos, como el acceso a agua y saneamiento, energía, telecomunicación y vías rurales; dotación de activos productivos, por medio de sistemas de riego e infraestructura productiva menor, como fitotoldos, camales, cobertizos, entre otros; generación de diversas capacidades centradas en la educación financiera, diversificación agropecuaria, la conservación productiva de suelos, recuperación ecosistémica y conservación participativa; servicios de soporte, como el acceso a mercados locales y asociatividad; y finalmente, medidas de apoyo al consumo y complemento de ingresos, como empleos temporales y transferencias condicionadas.

Tabla 01. Matriz de Resultados y Productos Priorizados

RESULTADOS INTERMEDIOS	RESULTADOS INMEDIATOS	PRODUCTO
Incremento de la dotación de activos de los hogares	Mejora en el acceso a servicios básicos e infraestructura vial y conectividad	Acceso a agua y saneamiento con sostenibilidad y gestión inclusiva
		Acceso a energía limpia y accesible
		Acceso a medios de telecomunicación
		Acceso a vías de transporte e infraestructura vial
	Acceso y mejoramiento de infraestructura y tecnológica productiva	Dotación de sistemas de riego Infraestructura productiva familiar y colectiva
Mejora en la productividad de los activos de los hogares	Desarrollo de competencias y habilidades técnico-productivas	Capacitación para la diversificación de la producción
		Capacitación para prácticas de conservación productiva de suelos
		Capacitación para prácticas de recuperación ecosistémica
	Mejora en la empleabilidad	Programas de generación de empleo público temporal
	Acceso a servicios de soporte comercial y productivo	Servicios de promoción y acceso a mercados rurales
	Inclusión y educación financiera	Capacitación, conocimiento y habilidades para contribuir al bienestar financiero
Mejora de la protección de activos de hogares y sus entornos	Fortalecimiento de medidas de protección social y laboral	Transferencias condicionadas a población vulnerable
	Gobernanza y gestión sostenible del entorno	Programas de conservación participativa y cogestión comunitaria

Uno de los actores más importantes, sobre todo en términos del desarrollo de capacidades, es el Programa Nacional Foncodes por medio de la intervención Haku Wiñay/Noa Jayatai, la cual tiene evidencia de su impacto positivo en los medios de vida (Escobal y Ponce 2015)⁷⁷, siguiendo una combinación de intervenciones que ha sido validada internacionalmente (Andrews et. al. 2020). Sin embargo, la intervención aislada de Haku Wiñay no es suficiente para brindar sostenibilidad en los medios de vida, por lo que se requiere una articulación intersectorial e intergubernamental para potenciar y complementar el modelo de desarrollo de capacidades del programa.

Estas intervenciones buscarán armonizar y complementar los planes y proyectos diseñados a nivel regional y local, quienes además cumplen un rol fundamental en la

⁷⁷ Escobal, Javier y Carmen Ponce (2015) Social protection, entrepreneurship and labour market activation. Policy in Focus. The International Policy Centre for inclusive growth. United Nations Development Programme. Volume 12. Issue No 2. 2015



sostenibilidad de la inclusión económica. Bajo un principio de diversificación, será necesario que estas intervenciones se adapten a las diversas necesidades y potencialidades geográficas, sociales y culturales del territorio, tomando a consideración lo previamente señalado en el documento.

Se considera que, una vez finalicen las intervenciones priorizadas para estos territorios, se podrán plantear un nuevo conjunto de intervenciones priorizadas para territorios con suficientes activos (basadas en el modelo presentado en la Figura 06), para así continuar transitando gradualmente hacia una salida permanente de la pobreza. Estas intervenciones posteriores continuarán fortaleciendo capacidades y habilidades productivas, con énfasis en las capacidades de gestión y empresariales, la asociatividad y la mejora de la productividad, para, en su última etapa, incorporar innovaciones importantes en la producción con miras a la articulación con mercados nacionales e internacionales.

i. Arreglos institucionales para la gestión articulada de intervenciones priorizadas en territorios rurales de escaso acceso a activos

En el marco de la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) y considerando lo propuesto en la PNDIS, el MIDIS, como autoridad técnico-normativa, establece los procedimientos y coordina la operación técnica del mismo y las formas de articulación entre las diversas entidades involucradas para su correcto funcionamiento. En ese sentido, para el cumplimiento de los Lineamientos de Inclusión Económica y, en específico, de la implementación de intervenciones priorizadas en territorios rurales con escaso acceso a activos, resulta necesario que se articulen y armonicen los objetivos, prioridades, metas, capacidades y recursos vinculados a dichas intervenciones, tanto a nivel intersectorial como intergubernamental.

De esta forma, se proponen los siguientes arreglos institucionales con el objetivo de identificar los principales actores involucrados y roles en las etapas para la implementación de las intervenciones priorizadas: formulación y planificación, programación de la inversión pública, implementación articulada y gestión territorial, y seguimiento y evaluación.

• Formulación y planificación

En primer lugar, para la armonización en la formulación y planificación, resulta necesario realizar en conjunto un proceso de focalización geográfica que determine aquellos territorios con escaso acceso a activos, y que proponga metas para el logro de resultados. En ese sentido, se requiere la activación de la **Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS)**⁷⁸ como uno de los espacios de articulación clave a nivel nacional. El MIDIS, sobre quien recae la secretaría técnica de la CIAS, planteará una

⁷⁸ Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.



propuesta técnica de focalización y metas, para así generar consensos y definir coordinada y articuladamente la implementación de las intervenciones priorizadas. Considerando las intervenciones priorizadas, se sugiere la participación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Ministerio del Ambiente (MINAM) y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Asimismo, resulta estratégico contar con el apoyo de actores clave, como la PCM (por medio de la Secretaría de Descentralización) y el MEF, para así garantizar la planificación conjunta de metas, la gestión de la oferta del Ejecutivo, y la programación y cobertura efectiva de las intervenciones.

Este proceso de focalización consensuado permitirá fortalecer la planificación y complementariedad de las intervenciones de inclusión económica, reduciendo las duplicaciones o la superposición de funciones. Asimismo, cada sector involucrado, en el marco de sus rectorías y en coordinación con los niveles regional y local, deberá impulsar el diseño de lineamientos y/o herramientas técnico-normativas para la operatividad de las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales en el marco de la implementación de los Lineamientos.

Por otro lado, se sugiere que la propuesta técnica del MIDIS sea previamente socializada y consultada con representantes de los gobiernos regionales y locales. Para ello, el espacio de la **Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social (CIDIS)**⁷⁹ presentará los objetivos de los Lineamientos, generará compromisos en los tres niveles de gobierno y fomentará el alineamiento de los esfuerzos de cada uno de los niveles en torno a las intervenciones priorizadas. Con ello, se pueden plantear metas para resultados esperados a nivel regional, así como potenciar la implementación de los Lineamientos por medio de intervenciones bajo sus competencias y funciones.

• Programación de la inversión pública

Una vez se cuente con una priorización por territorios y una planificación conjunta de metas para los diversos componentes del paquete de intervenciones priorizadas, se podrá gestionar la oferta de las intervenciones priorizadas por medio de una adaptación de la programación presupuestaria para el logro de resultados y la cobertura efectiva de las intervenciones. Estas metas de cobertura serán definidas de acuerdo a principios de gradualidad y diversificación, permitiendo el monitoreo continuo de los avances y su seguimiento y evaluación en el marco de los acuerdos tomados en la CIAS. En el transcurso de la planificación conjunta y elaboración de metas de cobertura, las instituciones participantes podrán identificar las intervenciones ya presupuestadas, con la finalidad de fortalecer y potenciar la articulación intersectorial de las mismas.

⁷⁹ Según lo señalado en la Resolución Ministerial N° 251-2018-MIDIS, que crea la Comisión Intergubernamental del Sector Desarrollo e Inclusión Social.



Para fortalecer el logro de resultados, se propone incorporar los resultados del paquete de intervenciones priorizadas a los mecanismos de incentivos vigentes. En el sector, se cuenta con 'Sello Municipal' que, al incorporar y adaptar los resultados de los Lineamientos dentro de sus objetivos, promovería una gestión más articulada y efectiva dentro de los gobiernos locales, logrando el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión vinculados a sus componentes. Del mismo modo, se sugiere que esta programación se articule con el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - (FIDT) a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, particularmente en los componentes vinculados al desarrollo de infraestructura vial, servicios de saneamiento, electrificación rural, infraestructura agrícola, telecomunicación rural y apoyo al desarrollo productivo.

- **Implementación articulada y gestión territorial**

Para lograr una adecuada implementación de lo planificado y programado en materia de inclusión económica en el país es necesario proponer un modelo de gestión territorial. Se busca coordinar y ejecutar acciones para la entrega de los paquetes de servicios e intervenciones priorizadas para la dotación de activos e incremento gradual de su productividad, considerando las características culturales, demográficas, geográficas, epidemiológicas, sociales y económicas de sus pobladores. De este modo, los Gobiernos Regionales y Locales cumplen un rol fundamental buscando adaptar y contextualizar e implementar los programas e intervenciones acorde a la realidad de sus territorios.

Asimismo, los Gobiernos Regionales y Locales definirán la forma más oportuna de implementar la gestión territorial, de modo que vaya acorde con su realidad organizacional. Se busca articular las iniciativas en marcha con el paquete de intervenciones priorizadas en el marco de los presentes Lineamientos. El objetivo es armonizar los esfuerzos existentes y no buscar competir con las agendas regionales y locales, y sus prioridades. En ese sentido, los Lineamientos apoyarán la consolidación de las iniciativas regionales que se han iniciado a favor de la inclusión económica para el logro de los resultados planteados. Para lograr ello, resulta clave el alineamiento de las intervenciones priorizadas en el marco de los Lineamientos con los Planes de Desarrollo Concertado, y los demás instrumentos del planeamiento regional y local, así como, las **Agendas Territoriales** de Inclusión Social⁸⁰ establecidas a nivel regional.

Para llevar a cabo dicho proceso de alineamiento de objetivos y prioridades en materia de inclusión económica, es importante la conformación de espacios de articulación multisectorial a nivel regional y local e intergubernamental. De este modo, se identificarán las instancias que se podrían poner a disposición para los fines de los

⁸⁰ Las Agendas Territoriales son instrumentos clave para la articulación, coordinación y gestión territorial en tanto permiten planificar, priorizar y establecer un ruta consensuada y articulada con los Gobiernos Regionales y Locales, Viceministerio de Gobernanza Territorial, CEPLAN y otros sectores del Gobierno Nacional así como otros aliados estratégicos como la Academia y el sector privado, con el propósito de optimizar procesos y obtener mejores resultados orientados a la identificación y cierre de brechas de inclusión social en los territorios.



PERU

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de vigencia: 27/07/2021

Página 47 de 52

Lineamientos y/o, en todo caso, se establecerán instancias de articulación multisectorial, ya sea de carácter temporal o permanente. Se busca que, en dichas instancias, participen todos los actores sectoriales a nivel regional y local directamente responsables del logro de los resultados priorizados en el marco de los presentes Lineamientos. Se recomienda considerar a los siguientes actores para su conformación y participación en las instancias de articulación multisectorial, los cuales deberán ser evaluados y adaptados de acuerdo a la realidad de cada territorio.

A nivel regional

- **Gobierno regional:** Gobernador/a regional, quien preside el espacio de articulación multisectorial, y Gerencias Regionales de desarrollo social y/o económico o la que haga sus veces, encargadas de convocar y conducir las reuniones; articular con instancias a nivel local; articular, adaptar y alinear los objetivos planteados en el marco de los LIE con los instrumentos de gestión como, los Planes Regionales de Desarrollo Concertado, los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Operativos Institucionales, así como, sus respectivas Agendas Territoriales e iniciativas regionales con el fin de trabajar de manera conjunta; y realizar el seguimiento y monitoreo de la ejecución de las intervenciones priorizadas en sus respectivos territorios. Asimismo, se considera oportuna la participación de las gerencias regionales vinculadas a los temas de vivienda, construcción y saneamiento; transporte y comunicaciones; y ambiente con el fin de emitir opinión técnica, según sus funciones, que pueda ser de utilidad para la implementación de las intervenciones priorizadas en el marco de los LIE.
- **Equipo Territorial MIDIS:** Coordinador/a de Enlace, encargado de coordinar con el equipo del GORE el alineamiento de sus respectivas Agendas Territoriales e iniciativas regionales con los objetivos planteados en el marco de los LIE, y brindar asistencia técnica para la conducción de las sesiones en los espacios de articulación multisectorial, y el seguimiento y monitoreo de la ejecución de las intervenciones priorizadas en los territorios. Equipo territorial de los programas sociales, sobre todos los JUT de FONCODES y JUNTOS, encargados de coordinar y articular las acciones y estrategias necesarias, según sus funciones, para la implementación de las intervenciones priorizadas en el marco de los LIE de manera óptima y efectiva en los territorios.
- **Representantes de sectores y órganos descentralizados:** MIDAGRI, MVCS, MINEM, MINAM, MTC, MTPE, PRODUCE, etc., encargados de coordinar y articular las acciones y estrategias necesarias, según sus funciones, para la implementación de las intervenciones priorizadas en el marco de los LIE de manera óptima y efectiva en los territorios.



A nivel local

- **Gobierno local:** Alcalde/sa, quien preside el espacio de articulación multisectorial a nivel local, y Gerente de Desarrollo Social, Económico u otro funcionario afín encargados de convocar y conducir las reuniones multisectoriales; y coordinar, implementar y articular con diversas instituciones la entrega de los servicios en sus localidades vinculados al paquete de intervenciones priorizadas en el marco de los LIE.
- **Equipo Territorial MIDIS:** Equipo de gestores de programas sociales presentes a nivel local, encargados de brindar asistencia técnica al gobierno local durante la conducción de las sesiones en los espacios multisectoriales, e implementar y articular las acciones y estrategias necesarias, según sus funciones, para la entrega de servicios vinculados a los LIE en las localidades.
- **Representantes de sectores y órganos descentralizados:** MIDAGRI, MVCS, MINAM, MTPE, etc., encargados de implementar y articular las acciones y estrategias necesarias, según sus funciones, para la entrega de servicios vinculados a los LIE en las localidades.

Por otro lado, será necesaria la coordinación y generación de alianzas estratégicas con **actores de la sociedad civil, sector privado, ONGs, cooperación internacional y/o la academia**, según sea el caso, para fortalecer la gestión territorial, buscando conocer y articular las diversas iniciativas existentes en el territorio en materia de inclusión económica y, en la medida de lo posible, juntar y alinear los esfuerzos en función de los mismos objetivos (dotación e incremento gradual de productividad de activos), así como recibir valiosos aportes y opinión técnica en el proceso de adaptación y contextualización de los LIE en los territorios. De este modo, se propone convocarlos a participar en los espacios de articulación multisectorial de las prioridades de LIE.

Por último, **el involucramiento de organizaciones sociales de base**, (como comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas, así como organizaciones de productores) resulta clave en la gestión territorial en la medida que son el puente entre las poblaciones usuarias y el sector público, encargado de coordinar y entregar los servicios. En ese sentido, es necesario convocar su participación en los espacios de articulación multisectorial y multiactor. Ello permitirá recoger información actualizada, las preocupaciones y demandas, así como iniciativas vinculadas a la inclusión económica desde las organizaciones de base a las que representan, con el fin de ser tomadas en cuenta en el proceso de planificación y adecuación de los LIE en los territorios y buscando aliarse para fortalecer las acciones emprendidas desde la sociedad civil. Asimismo, la promoción y establecimiento de mecanismos para la vigilancia comunitaria en la implementación de los LIE y su respectiva articulación con los gobiernos locales y regionales, permitirán coordinar acciones que faciliten el acceso a servicios vinculados y realizar un mejor seguimiento de su ejecución.



La participación de todos estos actores permitirá brindar un **monitoreo territorial** efectivo para la implementación de los LIE en el marco de cada Agenda Territorial. El objetivo de estos espacios de monitoreo será identificar los principales cuellos de botella y nudos críticos en la implementación de intervenciones priorizadas, que serán elevadas a la entidad competente, ya sea esta a nivel regional o nacional.

- **Seguimiento y evaluación**

La responsabilidad del seguimiento y evaluación de la implementación de intervenciones priorizadas en el marco los Lineamientos para la Inclusión Económica recae sobre la Dirección de Seguimiento y Evaluación del MIDIS, encargada de presentar un reporte de avances y resultados para su evaluación en la CIAS. Bajo el liderazgo del MIDIS, los sectores del gobierno nacional, así como los gobiernos regionales y locales, se comprometen a llevar el registro adecuado y brindar la información necesaria para el adecuado seguimiento de la implementación. Estos mecanismos permitirán realizar un seguimiento de manera continua, óptima y articulada entre los distintos sectores y niveles de gobierno involucrados, y así fortalecer la entrega oportuna de las intervenciones priorizadas.

El MIDIS incorporará esta información a través de una plataforma interoperable y georreferenciada, manejada de manera conjunta y en constante actualización, la cual podrá ser incorporada a las plataformas ya establecidas por el sector. Para ello, se sugiere tomar en cuenta tres indicadores de resultado para las intervenciones priorizadas: incidencia de pobreza y vulnerabilidad, ajustado por ingresos autónomos, y cobertura del paquete integrado de servicios (agua, luz, desagüe, internet y telefonía). Asimismo, en la Tabla 02 se sugiere un conjunto de indicadores de productos. Estos indicadores podrán ser revisados en la CIAS para su mejora, incluyendo las variables de desagregación que se consideren relevantes, como por regiones, por género, edad, lengua materna, u otras, y sobre estos acuerdos se realizará el seguimiento de la implementación de intervenciones priorizadas. Sobre esa base, el MIDIS elaborará un reporte anual en el que se dará cuenta a través de las CIAS del avance de los procesos y resultados asociados a la implementación de los presentes Lineamientos. Este reporte servirá para realizar un monitoreo eficiente en la CIAS, identificando oportunidades de mejora en la prestación articulada de las intervenciones priorizadas y proponiendo ajustes en los acuerdos tomados durante la CIAS.

Por último, la evaluación de la implementación de los Lineamientos para la Inclusión Económica, deberá ceñirse a las normas técnicas ya establecidas para las políticas del sector. Sus resultados serán presentados ante la CIAS, en donde se establecerán las recomendaciones para la mejora de la implementación de intervenciones priorizadas.

Tabla 02. Indicadores de productos para intervenciones priorizadas en territorios rurales con escaso acceso a activos

RESULTADOS INTERMEDIOS	RESULTADOS INMEDIATOS	PRODUCTO	INDICADORES DE PRODUCTOS	Base de datos	Frecuencia
Incremento de la dotación de activos de los hogares	Mejora en el acceso a servicios básicos y conectividad	Acceso a agua y saneamiento con sostenibilidad y gestión inclusiva.	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de hogares con acceso a agua por red pública (urbano, rural). ● Porcentaje de hogares con acceso a fuentes mejorada de agua (rural). ● Porcentaje de hogares con acceso a saneamiento por red pública (urbano, rural). ● Porcentaje de hogares con acceso a saneamiento mejorado (rural). ● Porcentaje de JASS capacitados en el manejo sostenible y gestión inclusiva. 	ENAHO	Anual
		Acceso a energía limpia y accesible	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de hogares con acceso a electricidad por red pública (urbano, rural). ● Porcentaje de hogares con acceso a fuentes alternativas de electricidad (urbano, rural). ● Porcentaje de comunidades campesinas o nativas con acceso a fuentes alternativas de electricidad (rural). 	ENAHO	Anual
Mejora en la productividad de activos de hogares	Acceso y mejoramiento de infraestructura y tecnológica productiva	Acceso a medios de telecomunicación.	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje usuarios con acceso a cocina mejoradas (como reemplazo a fuentes contaminantes o tradicionales de cocina) 	MIDIS - FONCODES	Anual
		Acceso a vías de transporte e infraestructura vial.	<ul style="list-style-type: none"> ● Porcentaje de hogares con acceso a medios de telecomunicación (urbano, rural) 	ENAHO	Anual
		Dotación de sistemas de riego tecnificado.	<ul style="list-style-type: none"> ● Total de kilómetros de vías rurales vecinales con mantenimiento 	MTC	Anual
		Infraestructura productiva familiar y colectiva.	<ul style="list-style-type: none"> ● Total de reservorios (siembra y cosecha) de agua instalados (hogares atendidos, capacidad en m3 de almacenaje y hectáreas de cultivos o mejora de pasto naturales). ● Total de hogares usuarios que acceden al programa HW ● Total de hogares usuarios nuevos que acceden al programa HW. ● Número de hogares que reciben la asistencia técnica, capacitación y entrega de activos para mejorar la actividad productiva (PP0118). 	MIDAGRI - MIDIS	Anual
Mejora en la productividad de activos de hogares	Desarrollo de competencias y habilidades técnico-productivas	Capacitación para la diversificación de la producción	<ul style="list-style-type: none"> ● N° de hogares que han recibido la asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas (PP0118). ● Porcentaje de hogares que, durante el segundo año de intervención del programa, mantienen en uso los módulos de tecnologías implementados respecto al total de hogares atendidos (PP0118). ● Porcentaje de hogares que han ampliado por iniciativa propia (réplica o ampliación) el uso de las tecnologías recibidas a partir del segundo año del programa, respecto al total de hogares que recibieron módulos tecnológicos (PP0118). 	MIDIS - FONCODES	Anual



PERU

Ministerio de Agricultura
y Riego

Título: LINEAMIENTOS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA

Fecha de aprobación: 27/07/2021

Página 51 de 52

		<p>Capacitación para prácticas de conservación productiva de suelos.</p> <p>Capacitación para prácticas de recuperación ecosistémica.</p> <p>Programas de generación de empleo público temporal.</p> <p>Servicios de promoción y acceso a mercados rurales</p> <p>Capacitación, conocimiento y habilidades para contribuir al bienestar financiero.</p> <p>Transferencias condicionadas a población vulnerable.</p> <p>Programas de conservación participativa y cogestión comunitaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Total de hogares que reciben asistencia técnica de conservación productiva de suelo (agricultura orgánica, labranza mínima, agroforestería, pastoreo bajo, entre otras). • N° de productores participantes en la recuperación y conservación de especies forestales y de fauna silvestre (PP0130). • N° de personas capacitadas en mecanismos de conservación de bosques (PP0035). • N° de personas capacitadas en la implementación de proyectos económicos y prácticas de conservación de bosques (PP0035). • Porcentaje de comunidades que desarrollan actividades económicas sostenibles (PNCEB). • Porcentaje de personas de 18 años a más (que se encuentre en situación de pobreza, pobreza extrema, o afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias) que accede a un empleo temporal (gestionado por el MINTRA - Trabeja Perú). • Porcentaje de beneficiarios insertados en el mercado formal con un año o más tiempo de inserción (PP0116). • Número de espacios de intercambio comercial local a los que acceden los emprendimientos implementados (PP0118). • Número promedio de transacciones por usuario de programas sociales, en exceso a los requeridos para el retiro de las transferencias monetarias. • Número de hogares usuarios afiliados (PP0049). • Número de hogares usuarios con gestantes, niños, adolescentes y jóvenes hasta 19 años en situación de pobreza que reciben incentivos monetarios por cumplir responsabilidades (PP0049). • Número de hogares con orientación (PP0049). • Porcentaje de ingresos económicos generados por actividades de aprovechamiento de recursos naturales autorizadas en Áreas Naturales Protegidas (ANP) (PP0057) • Número de organizaciones que reciben capacitación y asistencia técnica para la gestión de la conservación de los recursos naturales y la diversidad biológica (PP0035) 	<p>MIDIS</p> <p>MINAM</p> <p>MTPE</p> <p>MIDIS - FONCODES</p> <p>MIDIS y Banco de la Nación</p> <p>MIDIS</p> <p>MINAM</p>	<p>Anual</p> <p>Anual</p> <p>Anual</p> <p>Anual</p> <p>Anual</p> <p>Anual</p> <p>Anual</p>
<p>Mejora de la protección de activos de hogares y sus entornos</p>	<p>Mejora en la empleabilidad</p> <p>Acceso a servicios de soporte comercial y productivo</p> <p>Inclusión y educación financiera</p> <p>Fortalecimiento de medidas de protección social y laboral</p> <p>Gobernanza y gestión sostenible del entorno</p>				

a. Indicadores para el seguimiento y evaluación de resultados finales de inclusión económica

El logro de resultados en medios de vida sostenibles puede ser dividido en cinco ámbitos: el incremento de ingresos, la mejora del bienestar, el incremento de la resiliencia y la seguridad alimentaria, y la mejora en el uso sostenible del entorno y sus recursos. Se toma como punto de partida el indicador vinculado a ingresos autónomos propuesto en la PNDIS, y se añaden otros indicadores complementarios, en base a la revisión de evidencias. A continuación, se presentan un conjunto de indicadores sugeridos y vinculados a cada una de las dimensiones del resultado final, a manera de tablero de control de los resultados finales de inclusión económica. En el transcurso de la implementación de los presentes Lineamientos, se podrá reflejar un mayor avance en dichos resultados finales, de acuerdo a su implementación gradual y diversificada, permitiendo que otros indicadores se incorporen de considerarlo pertinente.

Tabla 03. Indicadores de resultados finales de Inclusión Económica

DIMENSIONES	SUBDIMENSIONES	INDICADORES DE RESULTADO FINAL	FUENTE	PERIODICIDAD
(+ Ingresos)	Incremento de los ingresos autónomos, sostenibles y suficientes de los hogares	Incidenia de pobreza monetaria extrema usando el ingreso autónomo (población de 18 a 64 años)	ENAHO	Anual
		Incidenia de pobreza monetaria usando el ingreso autónomo (población de 18 a 64 años)	ENAHO	Anual
		Porcentaje de hogares vulnerables (con ingresos entre 1 y 1,5 por encima de la Línea de Pobreza)	ENAHO	Anual
(+ Bienestar)	Trabajo de calidad	Porcentaje de empleos con contratos no temporales	ENAHO	Anual
		Tasa de subempleo	ENAHO	
		Porcentaje de empleo informal en el sector no agrícola	ENAHO	Anual
		Tasa de desempleo en mujeres y jóvenes	ENAHO	Anual
	Habitabilidad y acceso a servicios públicos	Porcentaje de hogares con paquete integrado de servicios (agua, luz, desagüe, internet y telefonía)	ENAHO	Anual
		Porcentaje de hogares con déficit cualitativo de vivienda	ENAHO	Anual
		Tiempo promedio de viaje en el transporte de carga en los cuatro principales corredores viales.	ENAPRES	Anual
		Tiempo promedio de traslado (con medios de transporte motorizado) a la capital del distrito	ENAPRES	Anual
(+ Resiliencia)	Protección Social	Porcentaje de personas empleadas afiliadas a un sistema de pensiones	ENAHO	Anual
		Porcentaje de la población con acceso a seguro de salud	ENAHO	Anual
	Gestión de Riesgos	Índice de protección y resiliencia frente al riesgo de desastres	ENAPRES	Anual
(+ Seguridad alimentaria)	Acceso a alimentos	Porcentaje de población con déficit calórico	ENAHO	Anual
(+ Uso sostenible del entorno)	Segregación socioespacial	Porcentaje de población que vive en barrios marginales, asentamientos improvisados o viviendas inadecuadas	ENAHO	Anual
	Biodiversidad y ecosistemas	Pérdida de superficies de bosques	SINIA-MINAM	Anual
		Superficie de ecosistemas degradados	SINIA-MINAM	Anual
	Agua	Porcentaje de unidades agropecuarias con superficie agrícola no trabajada por falta de agua	ENA - INEI	Anual
		Nivel de estrés hídrico	ANA-MINAGRI	Anual
	Gestión de residuos sólidos	Generación total de residuos sólidos municipales	SINIA-MINAM	Anual
		Superficie degradada por residuos sólidos municipales	SINIA-OEFA (MINAM)	Anual