



ESTUDIO DE CASO



Programa  
Mundial de  
Alimentos

SALVAR  
VIDAS  
CAMBIAR  
VIDAS

# Perú

## ¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

# INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso se llevó a cabo en el marco de la “Evaluación Regional de la Contribución del Programa Mundial de Alimentos a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe” de 2015 a 2022. Para realizar este estudio de caso, el equipo evaluador realizó entrevistas semi-estructuradas virtuales con ocho actores clave (tres mujeres y cinco hombres), que incluyeron personal de WFP en el país y funcionarios de gobierno, principalmente del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). Asimismo, se llevó a cabo una revisión documental exhaustiva y se realizó una encuesta a nivel regional, a la cual cinco actores del país respondieron.



# INVOLUCRAMIENTO DE WFP EN **PROTECCIÓN SOCIAL REACTIVA FRENTE A EMERGENCIAS (PSRE<sup>1</sup>) EN PERÚ (2015-2022)**

Perú ascendió a la categoría de **países de ingreso mediano-alto en el año 2008**. En el Índice de Desarrollo Humano, el país ocupa la posición 79 entre 189 naciones evaluados, y en el año 2019, su coeficiente de Gini fue registrado en 0.438. Entre 2014 y 2019, Perú experimentó una disminución significativa en su tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB), que cayó del 5.5% al 3.1%. Este declive se atribuyó en gran medida a la caída de los precios internacionales del cobre y otras materias primas y, en el 2017, el país enfrentó **por primera vez en los últimos 100 años un aumento de la pobreza monetaria**, lo que puso de manifiesto las dificultades para mantener el desarrollo social.<sup>2</sup>

**Perú se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad frente a desastres naturales.** El país enfrenta amenazas recurrentes como inundaciones, aludes,<sup>3</sup> deslizamientos, sismos, sequías y heladas. En los últimos años, tanto la frecuencia como la gravedad de estos desastres han generado preocupación a nivel nacional, representando un riesgo significativo para los avances en el desarrollo del país. Entre 2003 y 2015, se documentaron más de 56,000 emergencias que afectaron a más de 12 millones de personas, causando considerables daños en viviendas, infraestructura y agricultura. En 2017, el fenómeno de El Niño Costero provocó lluvias, inundaciones y aludes que afectaron a 1.8 millones de personas.<sup>4</sup> En el año 2020, la economía de Perú sufrió una contracción cercana al 13%, situando al país entre los más afectados a nivel mundial en términos económicos debido al COVID-19. En enero de 2021, cerca de 4 millones de peruanos experimentaron inseguridad alimentaria severa como resultado de los impactos económicos y sociales de la pandemia.<sup>5</sup> Finalmente, el contexto en Perú se destaca por la crisis migratoria, ya que el país recibe el segundo mayor número de migrantes. Hasta febrero de 2022, había recibido a 1,3 millones de personas en movilidad humana.<sup>6</sup>

En este contexto, **WFP ha desempeñado un papel importante en el sistema de protección social en Perú.** Entre 2015 y 2022, WFP apoyó los esfuerzos de la respuesta del gobierno (principalmente el MIDIS y el INDECI) a eventos naturales, tales como el fenómeno de El Niño Costero, y otros choques como la pandemia COVID-19. Durante este periodo, **WFP realizó varios estudios**, incluyendo con Oxford Policy Management (OPM) para documentar la situación del país y los avances en materia de PSRE. Adicionalmente, WFP hizo un trabajo de incidencia en el marco normativo para la PSRE y también proporcionó apoyo técnico para adecuar los programas de protección social para volverlos más reactivos frente a choques.

---

1 Este concepto en inglés es conocido como Shock-Responsive Social Protection, con el acrónimo de SRSP.

2 WFP. (2022). Plan estratégico para el Perú (2023-2026).

3 Comúnmente denominados huaicos en Perú.

4 WFP, Unión Europea. (2018). Un sistema de protección social adaptable a emergencias: Algunas consideraciones para el caso peruano.

5 WFP. (2021). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe

La respuesta de Perú a la pandemia COVID-19.

6 WFP. (2022). Plan estratégico para el Perú (2023-2026).

# PRINCIPALES LOGROS Y OBSTÁCULOS

## Generación de evidencia e incidencia para la PSRE

El trabajo de generación de evidencia llevado a cabo por WFP **desempeñó un papel fundamental en la identificación de brechas y oportunidades** para hacer que el sistema de protección social en Perú sea más reactivo frente a emergencias. La evidencia fue utilizada por WFP para incidir con el gobierno y sentar las bases para el desarrollo e implementación de hojas de ruta específicas para la PSRE. En 2017, WFP junto con el apoyo de OPM, realizó un estudio de caso sobre la respuesta del gobierno al evento de El Niño de 2017, con un enfoque en el sistema de protección social de Perú y las posibilidades de utilizarlo para responder a choques. Un hallazgo esencial del estudio de caso de OPM fue que, aunque Perú posee un sistema de protección social sólido, no se estaba utilizando de manera óptima para abordar situaciones de emergencia. El estudio identificó, entre otras cosas, la falta de un marco normativo que otorgara al MIDIS el mandato de intervenir en casos de emergencia, además de resaltar las fortalezas y limitaciones en los sistemas de focalización y mecanismos de entrega. En 2021, OPM realizó un segundo estudio de caso, esta vez enfocado en la respuesta del sistema de protección social a la pandemia de COVID-19.



Además de los dos estudios de caso realizados por OPM, WFP en Perú llevó a cabo **una serie de estudios complementarios** para ampliar la perspectiva. Según el personal de WFP entrevistado, los estudios de OPM jugaron un papel crucial en el diagnóstico inicial, pero era necesario profundizar aún más con investigaciones adicionales. Los estudios complementarios se financiaron con fondos de la oficina de WFP en Perú, gracias a contribuciones de donantes como ECHO y USAID. Estos análisis adicionales proporcionaron detalles más específicos, incluyendo los roles y responsabilidades de las entidades estatales, lo que facilitó la implementación de las recomendaciones propuestas en el estudio de caso de OPM en 2017. De igual manera, a medida que WFP ha piloteado nuevos mecanismos de entrega (por

ejemplo, el uso de tarjetas electrónicas durante la pandemia de COVID-19), ha sistematizado las experiencias con el propósito de aprender y escalar las mejores prácticas. También es importante mencionar que varios de los análisis adicionales se llevaron a cabo en coordinación con actores nacionales como el MIDIS y el INDECI. Esta colaboración resultó en una apropiación de los estudios por parte de las contrapartes nacionales. La Tabla 1 presenta los estudios realizados sobre la PSRE en Perú (en gris son los estudios realizados en colaboración con OPM).

**Tabla 1. Evidencia sobre la PSRE en Perú generada entre 2017 y 2022**

Estudio (año)	Propósito	Autor
Estudio sobre la protección social reactiva frente a emergencia en ALC: Estudio de caso Perú (2017)	Generar evidencia e informar prácticas para mejorar la preparación y respuesta ante emergencias vinculadas a sistemas nacionales de protección social.	OPM, WFP
Un sistema de protección social adaptable a emergencias: Algunas consideraciones para el caso peruano (2018)	Analiza la justificación de un Sistema de Protección Social reactivo en Perú. También se centra en el marco institucional necesario y la identificación de roles para cada institución/programa.	WFP, ECHO
Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú: Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú (2018)	Revisar las actividades de manejo de emergencias del Fenómeno El Niño Costero 2017, identificando logros, desafíos y recomendaciones para mejorar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) y las agencias estatales.	INDECI, WFP, Save the Children
Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: La respuesta de Perú a la pandemia COVID-19 (2021)	Documentar la respuesta de protección social a la pandemia para informar futuras respuestas a crisis y las inversiones necesarias en la preparación de sistemas. Se centra en los programas de protección social no contributiva.	OPM, WFP
Sistematización de la implementación de la entrega de bonos por el Gobierno Nacional del Perú ante la emergencia por la COVID-19 en el año 2020 (2022)	Solicitado por el MIDIS, el estudio sistematiza las acciones de entrega de subsidios monetarios a familias peruanas en situación de pobreza y vulnerabilidad sanitaria en el año 2020, como respuesta a la pandemia de COVID-19.	WFP, MIDIS
Sistematización del proyecto 'Protección e integración de la población vulnerable ante el riesgo de desastres 2019-2021' (2022)	Sistematizar un proyecto piloto enfocado en fortalecer las capacidades del Estado peruano, tanto a nivel subnacional como nacional, en gestión de riesgos de desastres, protección social e integración socioeconómica de la población de acogida y migrantes venezolanos.	WFP, OCHA, IOM, UNFPA, UNFPA

En cuanto a la labor de incidencia, **se organizaron diversos encuentros que contribuyeron a posicionar el tema de la PSRE en la agenda nacional**. En el 2017, se llevó a cabo en Lima un taller internacional que contó con la participación de varias contrapartes y personal de WFP Perú y de otros países de la región. Este evento ayudó a crear conciencia no solo entre las contrapartes peruanas, sino que también impulsó la adopción de este nuevo enfoque a nivel regional. Al año siguiente, se realizó un taller nacional en Lima centrado en la PSRE y las oportunidades de utilizar la expansión vertical y horizontal para responder a las necesidades de poblaciones afectadas por choques.<sup>7</sup> Durante este taller, se presentaron evidencias de estudios de caso realizados por OPM, incluido el caso de Perú, analizando la respuesta del gobierno al fenómeno El Niño.

Gracias a los esfuerzos de incidencia, **se lograron avances a nivel normativo a partir de 2019**, aunque no fue hasta la pandemia de COVID-19 que las autoridades reconocieron plenamente la importancia de la PSRE. En 2021, el gobierno, con el respaldo de WFP, elaboró la primera hoja de ruta nacional para la PSRE. Ésta se centró en fortalecer las instituciones y ajustar los marcos normativos de los programas del MIDIS, la

7 WFP. (2018). Protección Social Reactiva frente a Emergencias en América Latina y su mirada al caso peruano. Semana de la Inclusión Social, Lima, 22 octubre 2018.

preparación y respuesta, así como la estrategia de financiamiento para la PSRE a nivel de los programas del ministerio. Como se detalla en las secciones siguientes, el equipo de evaluación identificó que la implementación de la hoja de ruta en Perú fue exitosa. Es relevante destacar que **la oficina país también desarrolló una 'nota de política'** que brindó detalles adicionales sobre las estrategias y actividades que WFP debía llevar a cabo para acompañar la implementación de la hoja de ruta. En 2023, WFP elaboró una segunda 'nota de política' con el propósito de contribuir a la institucionalización de los avances logrados en materia de PSRE durante la pandemia de COVID-19.<sup>8</sup> Según el personal de WFP entrevistado, esta nota sienta las bases para el desarrollo de una segunda hoja de ruta nacional para la PSRE que se desarrollará a finales de 2023.

## Contribución al fortalecimiento de marcos normativos e institucional para la PSRE

Como enfatiza el estudio de caso de la OPM de 2017, el MIDIS cuenta con siete programas sociales que poseen una sólida capacidad para atender a las poblaciones vulnerables afectadas por choques.

### Programas sociales del MIDIS

**PENSIÓN 65:** Proporciona pensiones no contributivas a personas mayores en situación de vulnerabilidad económica.

**JUNTOS:** Brinda transferencias monetarias condicionadas a familias en situación de pobreza y extrema pobreza con el objetivo de promover su acceso a servicios de educación, salud, y al desarrollo de capacidades.

**QALI WARMA:** Programa de alimentación escolar universal que garantiza la entrega de alimentos a todos los centros educativos del país.

**CUNA MAS:** Promueve el desarrollo infantil temprano, brindando servicios de atención integral y educación a niños y niñas menores de 3 años, así como a madres gestantes y lactantes.

**PAIS:** Impulsa la inclusión social y económica de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, facilitando su acceso a oportunidades de empleo y emprendimiento.

**CONTIGO:** Promueve el acompañamiento social y comunitario a personas mayores en situación de vulnerabilidad.

**FONCODES:** Implementa proyectos de desarrollo en zonas rurales y periurbanas, enfocados en la reducción de la pobreza de las poblaciones más vulnerables, a través de inversiones en infraestructura y desarrollo productivo.

Por ejemplo, tres de sus programas, PENSIÓN 65, JUNTOS y CONTIGO, ya disponen de una plataforma de transferencias monetarias con una amplia cobertura, mientras que el Programa de Alimentación Escolar *Qali Warma* beneficia a todos los niños y niñas que asisten a los centros educativos. Sin embargo, el principal desafío radicaba en que **el MIDIS carecía de un mandato para intervenir durante la ocurrencia de un choque**. A raíz de la evidencia recopilada, WFP incidió para establecer una estrategia nacional para la PSRE y para que se le otorgara al MIDIS dicho mandato. Esto conllevó a la adopción de la Resolución Ministerial 239-2018 del MIDIS, la cual estableció la creación de un grupo de trabajo temporal dentro del MIDIS, encargado de desarrollar la Estrategia Nacional de Protección Social Adaptativa ante Emergencias y Desastres. Este grupo de trabajo estuvo conformado por representantes del MIDIS y sus diversos programas, quienes recibieron asesoría técnica por parte de WFP. Con el apoyo técnico

<sup>8</sup> WFP. (2023). Nota de Política: Protección Social Reactiva Ante Emergencias.

proporcionado por WFP, el MIDIS presentó una propuesta para esta estrategia nacional en 2019. No obstante, debido a contextos de coyuntura y otras prioridades políticas en dicho momento, la estrategia no se aprobó.

Aun así, los esfuerzos de incidencia del WFP culminaron con la adopción del Decreto Supremo N° 010-2019-PCM. Este decreto modifica el Artículo 46 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) e incorpora al MIDIS como entidad de primera respuesta.<sup>9</sup>

**La irrupción de la pandemia de COVID-19 marcó un punto de inflexión**, ya que las autoridades reconocieron que únicamente el MIDIS, gracias a su capacidad de respuesta y la amplitud de sus programas, estaba en condiciones de abordar una crisis de semejante magnitud. Fue en ese momento cuando el **MIDIS adoptó sus regulaciones para que sus**

**programas contarán con los marcos normativos necesarios para responder** eficazmente a situaciones de emergencia. En primer lugar, se encargó al MIDIS de realizar la primera transferencia de bonos como respuesta a la emergencia del COVID-19, a través del Decreto de Urgencia 027-2020, utilizando los criterios de priorización de su Sistema de Focalización de Hogares. A partir de esta experiencia, se implementaron diversas y consecutivas iniciativas de respuesta de la protección social a la emergencia sanitaria. Por ejemplo, en los años 2020 y 2022 se promulgaron planes de contingencia destinados a enfrentar situaciones de eventos naturales, tales como lluvias, sismos y bajas temperaturas.<sup>10</sup> Luego se emitieron resoluciones ministeriales específicas para cada uno de los siete programas del MIDIS, en las cuales se detallan los roles y responsabilidades de dichos programas, así como las disposiciones necesarias para habilitar su capacidad de respuesta en situaciones de emergencia. También se apoyó al Programa de Complementación Alimentaria (PCA), encargado de la atención a Comedores y Ollas Comunes, a actualizar su normativa para incluir nuevos mecanismos de entrega para la atención alimentaria, como las transferencias monetarias.<sup>11</sup>

Además, se elaboró un Plan de Preparación (2022-2023) que detalla tanto los recursos humanos y capacidades ya disponibles en el MIDIS como las necesidades pendientes para cumplir con su mandato de respuesta ante emergencias. Finalmente, esta experiencia permitió que el MIDIS, como ente rector de la política social en el Perú, actualizara sus enfoques de intervención. Por ello, a través del Decreto Supremo 008-2022 se aprobó en el 2022 la nueva Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030, la cual pone un fuerte énfasis en la PSRE con el propósito de fortalecer la resiliencia de los hogares vulnerables frente a adversidades.<sup>12</sup>

**La adopción del Decreto Supremo marco un hito fundamental en la ruta de asistencia técnica de WFP ya que es a partir de éste que el MIDIS se ve obligado a desarrollar sus capacidades en materia de gestión de riesgo de desastres contribuyendo a su impulso hacia una protección social reactiva ante emergencias. Sin este dispositivo no hubiera sido posible conseguir establecer un proceso de discusión y fortalecimiento de las capacidades del MIDIS y los Programas Sociales. El decreto fue el elemento clave para determinar la actuación en sucesivas emergencias en el país y también para que el MIDIS enfrentara el COVID como entidad de primera respuesta aplicando los elementos de la adaptación de los programas sociales.**

**En las entrevistas, el personal de WFP resalto la importancia del decreto:**

*“El decreto salió, y fue un logro. Se hizo cabildeo y se llegó al más alto nivel. El MIDIS ya tiene el mandato de responder ante una emergencia, se vuelve una obligación”.*

*– Personal de WFP*

<sup>9</sup> República del Perú. (2019). Decreto Supremo N° 010-2019-PCM.

<sup>10</sup> Resolución Ministerial N° 035-2020-MIDIS, que aprueba el Plan de Contingencia ante Lluvias Intensas del MIDIS; Resolución Ministerial N° 041-2020-MIDIS, que aprueba el Plan de Contingencia ante Sismo de Gran Magnitud seguido de Tsunami del MIDIS; Resolución Ministerial N° 076-2021-MIDIS, que aprueba el Plan de Contingencia ante bajas temperaturas del MIDIS.

<sup>11</sup> República del Perú. (2022) Resolución Ministerial N° 041-2022-MIDIS.

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 008-2022-MIDIS, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030. Enlace a la Política Nacional: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4090334/PNDIS%20al%202030.pdf>

WFP también proporcionó asesoría técnica para **fortalecer las instituciones y adaptar los programas**, haciéndolos más receptivos para la toma de decisiones en situaciones de emergencia. Por ejemplo, se estableció un grupo de gestión de riesgos dentro del MIDIS, y se formalizaron los roles de jefes de programas sociales y otros funcionarios. Además, WFP contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y funcionarias del MIDIS. Según el Plan de Preparación del MIDIS (2022-2023), en 2021 se capacitó a 237 empleados y empleadas en el ámbito de la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD).<sup>13</sup> Aparte de las personas capacitadas, cabe destacar la creación de espacios de trabajo en las instituciones del MIDIS y sus programas – tales como los Grupos de Trabajo de Gestión de Riesgos y Centro de Operaciones de Emergencias – así como la creación de instrumentos de gestión como el Plan de continuidad operativa frente a emergencias y crisis del MIDIS y los programas sociales, los Planes de Operaciones de Emergencias, y los Protocolos de operación de los programas sociales y del propio MIDIS ante Emergencias y Desastres. La capacidad de preparación ante emergencias del MIDIS, medida a través del Índice de Capacidades de Preparación ante Emergencias (EPCI) pasó de 2.16 en 2020 a 3.33 en 2022, convirtiéndose en uno de los ministerios más preparados para enfrentar las crisis, esto gracias al apoyo técnico de WFP. Sin embargo, los actores entrevistados señalaron que la alta rotación de personal plantea desafíos para mantener estas capacidades a largo plazo.

## Uso de los sistemas de protección social para responder a la pandemia COVID-19

Los esfuerzos de incidencia de WFP para posicionar la PSRE frente al MIDIS, así como su contribución en la adopción de decretos y normativas, y sobre todo el decreto que le otorga al MIDIS un rol de primera respuesta ante emergencia, desempeñaron un papel importante para que, cuando comenzara la pandemia de COVID-19, el MIDIS pudiera asumir su papel para responder a la emergencia. Esto se realizó principalmente a través del **otorgamiento de bonos por medio de la plataforma de transferencia monetaria de PENSION 65**. Sin embargo, se encontraron desafíos relacionados con la falta de arreglos institucionales y un sistema de focalización efectivo. Ante esta situación, se tomó la decisión de implementar un bono universal, lo que implicó una inversión de aproximadamente 300 millones de dólares en la entrega de estos bonos. Sin embargo, a pesar de la rápida respuesta del Estado peruano y la inversión significativa, se identificaron limitaciones en la entrega oportuna y adecuada de los bonos debido a la falta de políticas y procedimientos establecidos previamente. La expansión horizontal se realizó sin una preparación adecuada, con un registro de hogares y datos desactualizados en el registro social, lo que generó desafíos. La falta de información completa sobre áreas rurales y periurbanas dificultó la focalización, lo que llevó a plazos prolongados en la entrega de los bonos. Esto evidencia la importancia de contar con bases de datos interoperables y actualizadas.

También **se utilizó el programa *Qali Warma* para responder a la pandemia de COVID-19**. Las personas entrevistadas señalaron que, dado su alta capacidad logística y extenso alcance con más de 4 millones de usuarios en todo el país, utilizar el programa *Qali Warma* para la distribución de alimentos a familias vulnerables resultaba una opción muy lógica. Cuando se decretó el estado de emergencia en Perú, las escuelas estaban a punto de iniciar un nuevo ciclo escolar y apenas se había realizado la compra de alimentos en febrero para la población beneficiaria de todo el país, en preparación para el nuevo año escolar. Tomando en cuenta que no comenzarían las clases por la pandemia y que se dañarían los alimentos, WFP alentó al MIDIS a entregar los alimentos a las familias para responder a las necesidades alimentarias de la población afectada por la crisis. Con el apoyo técnico de WFP, se realizaron ajustes para garantizar la alimentación escolar durante el aprendizaje a distancia. WFP dio asesoría para adaptar normativas y protocolos para permitir la distribución de alimentos a padres, madres y personas cuidadoras, lo que comenzó en mayo de 2020. WFP también asesoró a *Qali Warma* para la definición de los alimentos que compondrían las canastas para consumir en casa. Adicionalmente, el estudio de caso sobre la respuesta de Perú a la pandemia COVID-19 señala que *Qali Warma* asumió nuevas responsabilidades para hacer frente a la pandemia.

---

13 MIDIS. (2022). Plan de Preparación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2022-2023, Resolución Ministerial N°106-2022-MIDIS.

Así mismo, el Decreto Legislativo N°1472 otorgó la facultad al programa de proporcionar excepcionalmente alimentos a personas en situación de vulnerabilidad en el contexto de la emergencia sanitaria. Utilizando los saldos presupuestarios generados por la modificación en el servicio de alimentos, se adquirieron y distribuyeron 401.5 toneladas de alimentos a 3,435 comedores comunitarios (entre Comedores del PCA y Ollas Comunes) que atienden a grupos vulnerables. Las **ollas comunes** históricamente son una iniciativa de la sociedad civil, autogestionadas por mujeres, en la que la comunidad proporciona asistencia alimentaria a personas en situación vulnerable. La incidencia de WFP resultó en la adopción dicho decreto, que permitió a *Qali Warma* proporcionarle alimentos a la iniciativa ciudadana, así como en la Resolución Ministerial N°383-2020-MINSA que, ante las preocupaciones sobre la calidad e inocuidad de los alimentos, establece condiciones sanitarias mínimas para preparar alimentos en ollas comunes. Además, en Lima Metropolitana la Mesa de Seguridad Alimentaria lanzó la campaña "Ollas contra el Hambre" para reconocer y empadronar las ollas comunes de la zona, las cuales alcanzaron un total de 1600 ollas en junio de 2020. El objetivo de la campaña era destinarles financiamiento en 2021 a través de la Estrategia Hambre Cero.<sup>14</sup>



---

14 OPM. (2021). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: La respuesta de Perú a la pandemia COVID-19.

# FACILITADORES Y BARRERAS CLAVE EN LA PARTICIPACIÓN DEL WFP EN LA PSRE

A continuación, se sintetizan los factores facilitadores y barreras principales que han influido en la participación de WFP en la PSRE:

## Facilitadores

**Personal de la oficina país:** El personal de WFP en Perú está compuesto por exfuncionarios gubernamentales, incluyendo aquellos que han trabajado en el MIDIS, y esto ha sido un factor habilitador para avanzar la agenda de la PSRE, especialmente abogando para la creación del marco normativo necesario, ya que estos profesionales aportan su experiencia y conocimiento en la formulación de políticas públicas. Además, su presencia en el equipo de WFP ha permitido establecer relaciones con funcionarios de alto nivel en el Gobierno, fortaleciendo aún más la capacidad de incidencia y colaboración en este ámbito.

**Elaboración de 'nota de política':** Para cada hoja de ruta, la oficina de WFP ha elaborado una 'nota de política', en la cual se identifican de manera clara las directrices estratégicas y los pasos a seguir para brindar apoyo al Gobierno en la implementación de dicha hoja de ruta. Esta práctica por la oficina país de elaborar 'notas de política' ha sido fundamental para alinear y orientar eficazmente los esfuerzos de WFP en la PSRE.

**Pandemia de COVID-19:** COVID-19 ha sido un efecto catalizador importante, en el sentido de que el Gobierno había dejado de priorizar la PSRE por temas de coyuntura política, pero la pandemia regresó el foco a ese tema, y a la necesidad de mejorar mecanismos para responder a choques y garantizar un sistema de focalización adecuado. Además, el estudio de caso de OPM identificó que el MIDIS, con su sólida capacidad, es la única entidad capaz de responder a la magnitud de una emergencia de tal envergadura.

**Solidez del sistema de protección social:** Un factor habilitador clave fue que Perú ya contaba con un sistema de Protección Social bien desarrollado, que incluía programas de transferencias monetarias, pensiones no contributivas y un extenso programa de alimentación escolar. Las condiciones ya estaban establecidas, y el desafío consistía en adecuar a estos programas para que se volvieran reactivos frente a choques.

**Movilización de recursos de donantes:** WFP logró movilizar recursos adicionales (capital semilla) para la PSRE, que se utilizaron para generar evidencia e implementar proyectos piloto. Los montos movilizados ascendieron a cerca de 3 millones de dólares, y provinieron de los siguientes donantes: ECHO, la Unión Europea y Oficina de Asistencia Humanitaria de USAID (BHA por sus siglas en inglés). Estos recursos fueron fundamentales para que la oficina país desempeñara un papel en el ámbito de fortalecimiento de las capacidades.

**Asistencia técnica y Cooperación Sur-Sur:** Un factor clave fue la asistencia técnica proporcionada a funcionarios de la protección social en los marcos conceptuales, enfoques y herramientas de la protección social reactiva ante emergencias, a través de talleres y jornadas técnicas que han apoyado al MIDIS a elaborar sus propuestas normativas. Asimismo, se identifica también los intercambios de experiencias con

el mecanismo de Cooperación Sur-Sur realizado con funcionarios (as) de la protección social en países como El Salvador, Líbano, República Dominicana, México, Argentina y Panamá.

**Estrategia de fortalecimiento de capacidades:** En los últimos 10 años, la oficina de WFP ha venido desarrollando una metodología de fortalecimiento de capacidades, la cual comprende: identificación y análisis de problemas, generación de evidencia, participación de actores gubernamentales, análisis de posibles soluciones, prueba y validación, institucionalización de las propuestas de soluciones y asistencia técnica para la implementación de políticas.

## Barreras

**Inestabilidad política y cambios de gobierno:** En el periodo 2016-2021, Perú experimentó cuatro cambios de presidente, lo que resultó en una notable inestabilidad en los ámbitos social, político y económico. Esta inestabilidad ha tenido un impacto negativo en la implementación de políticas públicas y ha representado un obstáculo para avanzar en la agenda de PSRE, sobre todo por la pérdida de memoria institucional, los cambios frecuentes de personal que habían sido capacitados dentro del MIDIS y dificultades en institucionalizar capacidades para la PSRE.

**Desactualización de los sistemas de información:** A pesar de que Perú contaba con un registro social, este mismo registro se encontraba desactualizado, y basado en un censo realizado desde hace más de una década. Asimismo, las poblaciones que viven en situación de pobreza se encuentran principalmente en zonas rurales y peri-urbanas, y por el mandato del MIDIS que se enfoca en atender a estas poblaciones en situación de pobreza, el MIDIS contaba con pocos datos de hogares en las zonas urbanas, que fueron más afectados por la crisis del COVID-19. Esto limitó de forma significativa la capacidad del gobierno a realizar trabajos de focalización.



# CONCLUSIONES Y ESTRATEGIAS PARA FUTUROS INVOLUCRAMIENTOS

En conclusión, la contribución de WFP a la PSRE en el Perú ha sido significativa. A lo largo de los años, WFP ha trabajado en estrecha colaboración con el MIDIS y otras instituciones para fortalecer la capacidad del país para responder de manera efectiva a las emergencias y choques adversos.

Uno de los logros más destacados ha sido la generación de evidencia sólida y el apoyo en la formulación de políticas que han llevado al fortalecimiento del marco normativo para la protección social reactiva frente a emergencias. La adopción del Decreto Supremo 010-2019 PCM, que le otorga al MIDIS el mandato de respuesta, y otras medidas legislativas como las resoluciones ministeriales del MIDIS para la continuidad operativa de todos los programas sociales ante situaciones de emergencia y otras normas complementarias, son ejemplos claros de los avances logrados en este sentido.

Además, WFP ha desempeñado un papel crucial al incidir con el gobierno para el uso de los programas de protección social existentes, como *Qali Warma* y Pensión 65, para responder de manera efectiva a la crisis del COVID-19. Esta adaptación demuestra la flexibilidad y la eficacia de los programas existentes para brindar apoyo a las poblaciones más vulnerables en momentos de crisis.

Asimismo, cabe destacar la estrategia adoptada por la oficina de WFP de pilotear innovaciones (como las transferencias monetarias) y luego sistematizarlas como evidencia para nuevas intervenciones públicas o contribuir a su modernización ante escenarios de emergencias.

Sin embargo, aún queda trabajo por hacer. Es esencial que WFP continúe apoyando el fortalecimiento de las capacidades institucionales a través de la implementación de su segunda Nota Política para la PSRE. Esto incluye, entre otros esfuerzos, la asesoría que WFP está actualmente brindándole al gobierno para el desarrollo de marcos políticos y normativos habilitadores para la respuesta de los programas de protección social ante emergencias, habilitando estrategias financieras para la respuesta y capacitando a los equipos técnicos de los programas sociales en estos nuevos enfoques e instrumentos. Este estudio de caso también resalta la importancia de mejorar la calidad de los datos y asegurar que se cuente con datos actualizados tanto en las zonas rurales como urbanas, para que, en caso de otro choque, se pueda realizar un trabajo de focalización eficiente para entregar asistencia a los que más se ven afectados. Finalmente, resalta la importancia de poder cruzar las bases de datos de varios ministerios para obtener acceso rápido a información integral y completa sobre la mayor cantidad de hogares posibles a nivel nacional. WFP puede contribuir a una mejor focalización para la respuesta a emergencia a través de sistemas de protección social, promoviendo la interoperabilidad de las bases de datos para una respuesta más eficiente y oportuna.

# Descargo de responsabilidad

Las opiniones que se expresan en este informe son exclusivas del equipo de evaluación y no reflejan necesariamente la postura del Programa Mundial de Alimentos (WFP). La responsabilidad en lo que respecta a las opiniones expresadas en este informe recae únicamente sobre sus autores. La publicación del presente documento no implica la aprobación por parte del WFP de las opiniones expresadas.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los materiales en los mapas no implican la expresión de ningún tipo de opinión por parte del WFP en lo que respecta a la condición jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, ni sobre la delimitación de fronteras.

## **ESTUDIO DE CASO PERÚ**

### **¿Sistemas flexibles - respuestas efectivas?**

Evaluación Regional de la Contribución del WFP a la Protección Social Reactiva Frente a Emergencias en América Latina y el Caribe (2015-2022)

Evaluación Descentralizada

Oficina Regional de WFP para América Latina y el Caribe