

ÉTICA, AGENCIA Y DESARROLLO HUMANO

Capítulo 12

ISMAEL MUÑOZ
MARCIAL BLONDET
GONZALO GAMIO
(Editores)



FONDO
EDITORIAL

BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

303.44 Ética, agencia y desarrollo humano : V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y
E8 del Caribe para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades / Ismael Muñoz, Marcial
Blondet, Gonzalo Gamio, editores.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú,
Fondo Editorial, 2017 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).
353 p. : il., diagrs. ; 24 cm.

Ponencias presentadas en la conferencia, realizada en Lima entre el 14 y el 16 de mayo de
2014.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-04264

ISBN 978-612-317-247-3

1. Desarrollo humano - América Latina - Ensayos, conferencias, etc. 2. Desarrollo humano
- Región del Caribe - Ensayos, conferencias, etc. 3. Inclusión Social - América Latina 4. Inclu-
sión Social - Región del Caribe 5. Participación ciudadana - América Latina 6. Participación
ciudadana - Región del Caribe 7. Igualdad - América Latina 8. Igualdad - Región del Caribe
9. América Latina - Política social 10. Caribe, Región del - Política social I. Muñoz, Ismael,
1954-, editor II. Blondet, Marcial, editor III. Gamio Gehri, Gonzalo, 1970-, editor IV. Pontificia
Universidad Católica del Perú V. Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe
para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades (5° : 2014 : Lima, Perú)

BNP: 2017-1176

Ética, agencia y desarrollo humano

*V Conferencia de la Asociación Latinoamericana y del Caribe
para el Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades*

Ismael Muñoz, Marcial Blondet, Gonzalo Gamio, editores

De esta edición:

© Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: abril de 2017

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-04264

ISBN: 978-612-317-247-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361700456

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

TRANSITANDO DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA: CONEXIONES Y REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO HUMANO Y POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL DEL PERÚ

Silvana Vargas Winstanley / Carolina Trivelli Ávila

1. INTRODUCCIÓN

Los discursos ordenan y orientan la práctica. No obstante, en materia de política pública, esto no es suficiente. Quienes toman decisiones enfrentan el reto de trascender los discursos, operacionalizarlos e implementarlos. En nuestro país, luego de muchos intentos, el desarrollo humano es un discurso en tránsito a la práctica que aspira a ubicarse en el centro de la política pública. Un hito clave en la institucionalización de la apuesta por el desarrollo humano fue la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en octubre de 2011. De acuerdo a la Ley de creación del Midis, su finalidad es «mejorar la calidad de vida de la población promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil». Así, el desarrollo humano fue un sello que se le imprimió al sector desde su creación y, en consecuencia, se reflejó en las apuestas operativas que orientaron su etapa inicial: (i) reducir brechas entre segmentos poblacionales; (ii) promover resultados centrados en las personas; y (iii) impulsar un modelo que integraba tres horizontes temporales (alivio temporal, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades para la siguiente generación). Estos principios, basados en el enfoque de desarrollo humano, permitirían alinear las intervenciones de política y los programas sociales gestionados por el Midis.

A poco más de dos años y medio de su creación, surgen algunas preguntas para la reflexión: ¿cuán factible resulta la aplicación del enfoque de desarrollo humano en política pública?, ¿cuáles han sido los principales avances y retos en la implementación del enfoque de desarrollo humano a la luz de la experiencia

del Midis?, ¿qué lecciones y reflexiones se derivan del aprendizaje acumulado por el Midis a partir de sus experiencias?, ¿cómo estos aprendizajes pueden, en retorno, enriquecer el enfoque desarrollo humano en un contexto de política pública?

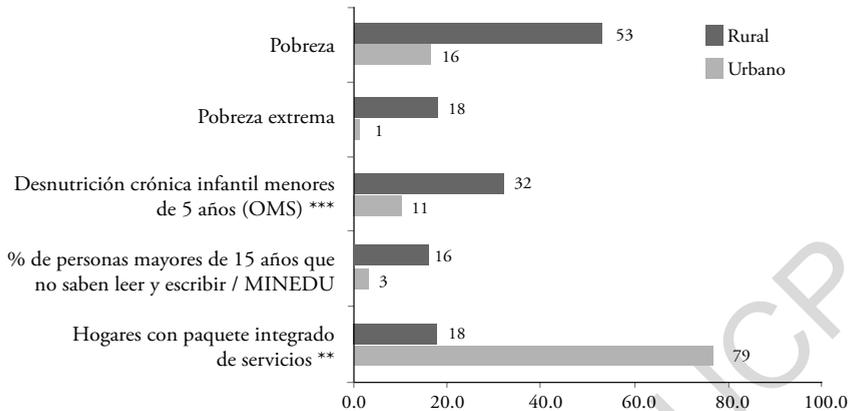
El objetivo de esta ponencia es analizar, a partir de la experiencia del Midis, las oportunidades y límites que enfrenta la gestión pública para aplicar el enfoque de desarrollo humano enfatizando los retos que surgen en el tránsito del discurso a la práctica. A la fecha, si bien los avances en la transversalización del enfoque de desarrollo humano en gestión pública son innegables, persisten tensiones entre las categorías conceptuales, las decisiones operativas y la implementación. En particular, analizaremos estos dilemas a la luz de tres iniciativas emprendidas por el Midis: la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer», el modelo de desarrollo productivo «Mi chacra emprendedora - *Haku Wiñay*» y la estrategia de inclusión financiera. La ponencia ha sido organizada en cinco partes: (i) Midis y la apuesta por el enfoque de desarrollo humano; (ii) decisiones operativas sobre desarrollo humano en la política de desarrollo e inclusión social; (iii) análisis de tres iniciativas promovidas por el Midis; (iv) aprendizajes a partir de la experiencia; y (v) perspectivas para la (mejor) articulación entre desarrollo humano y política pública.

2. MIDIS Y LA APUESTA POR INSTITUCIONALIZAR EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO EN LA GESTIÓN PÚBLICA PERUANA

En la última década, el Perú ha tenido un crecimiento económico sostenido que se ha reflejado en las cifras macroeconómicas que ubican a nuestro país entre los primeros diez países del mundo en términos de crecimiento acumulado. No obstante, el crecimiento económico no ha ido a la par de la inclusión social. Esto se observa, en particular, en las diferencias en los indicadores de pobreza y desarrollo humano (es decir, desnutrición crónica infantil, alfabetismo, acceso a servicios básicos) entre los ámbitos urbano y rural.

Así, en medio de un contexto de crecimiento económico sostenido, el gobierno del Perú se comprometió a cerrar las brechas en torno al acceso a oportunidades y generación de capacidades de la población. Este compromiso se materializó a través de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) en octubre de 2011. La creación del Midis marcó un hito fundamental en la política pública del Perú en tanto representa la institucionalización del desarrollo e inclusión social como política de Estado bajo la rectoría de un único sector. En ese sentido, de acuerdo a la ley que lo creó, el Midis es responsable de «formular, diseñar, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza [...]

Gráfico 1
Perú: brechas urbano-rural en indicadores de desarrollo humano



** Agua, desagüe, electricidad y telefonía.

*** Actualmente se viene utilizando el patrón OMS en reemplazo del NCHS debido a que el primero se desarrolló considerando niños provenientes de los cinco continentes, confirmando que todos los niños del mundo, al recibir los cuidados y tratamientos necesarios, tienen el mismo potencial de crecimiento hasta los cinco años, independientemente de factores genéticos o étnicos.

Fuente: Enah y Endes (2010). Elaboración: Midis (2012a).

en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, regular y de competencia sectorial» (*Diario Oficial El Peruano*, 2011). En términos de su estructura funcional, el Midis cuenta con dos despachos viceministeriales: Políticas y evaluación social y Prestaciones sociales. A la vez, actualmente el Midis se encarga de gestionar cinco programas sociales: «Cuna más», «Foncodes», «Juntos», «Pensión 65» y «Qali Warma».

Dada la complejidad del encargo conferido al Midis, este apostó, desde el inicio, por el enfoque de desarrollo humano y su transversalización en la política de desarrollo e inclusión social. En esa línea, la apuesta del Midis se concibió de acuerdo al sentido que originalmente le atribuyeron Mahbub ul Hag y Amartya Sen. Esto es, «el propósito básico del desarrollo es ampliar el horizonte de oportunidades de las personas y crear un entorno propicio para que la gente disfrute de una vida saludable» (Haq, 1999). Así, retomando a Sen, el Midis asumió que la finalidad del desarrollo humano es generar condiciones y oportunidades para enriquecer la vida humana y no solo incrementar la tasa de crecimiento económico; ya que, de acuerdo a este enfoque, la riqueza de la economía es, en última instancia, solo una dimensión de la vida de las personas y no su fin último (Sen, 1993). En consecuencia, el Midis apostó por una política de desarrollo e inclusión social centrada en las personas y su potencial. Asimismo, siguiendo el aprendizaje acumulado en materia de medición

del desarrollo humano a nivel mundial centrado en las capacidades (UNDP, 2009), el Midis diseñó e implementó un conjunto de instrumentos orientados a la generación de evidencia, así como al seguimiento y evaluación de los resultados de política que se priorizó.

Dado el reto asumido por el Midis, la formulación de la política de desarrollo e inclusión social estuvo basada en cinco principios del desarrollo humano entendido en los términos planteados líneas arriba. Dichos principios fueron, además, la base del diseño y/o reajuste de los programas sociales a su cargo. Entre ellos, destacan los siguientes:

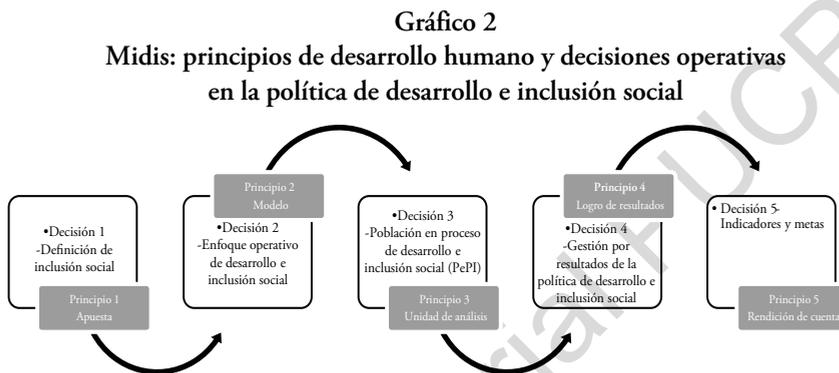
1. La «apuesta» de la política de desarrollo e inclusión social está centrada en lograr resultados en la población más vulnerable. Este principio encuentra respaldo en la noción de que el desarrollo debe armonizar el bienestar económico con la capacidad y ejercicio de la libertad (Sen, 1999). Así, este promueve la reorientación de la política social enfatizando el bienestar de la población como fin último y estableciendo un equilibrio con los instrumentos y decisiones de la política económica tanto a nivel presupuestal como de inversión pública. Asimismo, prioriza la atención del segmento más vulnerable entendiendo que el proceso de implementación de la política está marcado por una lógica gradual y progresiva.
2. El «modelo» de la política de desarrollo e inclusión social abarca diversos horizontes temporales que dan pie a la complementariedad entre intervenciones centradas, en última instancia, en los objetivos del desarrollo humano. Apostar por un nuevo enfoque de desarrollo implica, en términos de Sen (2007), afirmar nuestro derecho a elegir lo que es prioritario en materia de nuestras estrategias, afiliaciones e identidades y, en consecuencia, supone intervenir tomando en cuenta diversos horizontes temporales. Así, dada la complejidad de los objetivos de política que fueron encargados al Midis, así como el doble rol de rector-gestor que se le asignó, este optó por realizar un análisis multitemporal de la realidad social que le llevó a ordenar, priorizar y organizar sus intervenciones a través de un modelo de tres horizontes temporales —corto, mediano y largo plazo—. Todas ellas estuvieron orientadas a la generación de oportunidades de desarrollo humano de la población prioritaria.
3. La «unidad de análisis» de la política de desarrollo e inclusión social, enmarcada en la perspectiva del ciclo de vida, es el hogar. De acuerdo al enfoque de desarrollo humano, los seres humanos pueden llegar a convertirse en agentes de cambio a través de la acción individual o colectiva. Bajo esa perspectiva, el hogar es una instancia intermedia hacia la acción colectiva

entendida como aquella desde la cual se promueven los cambios políticos (Fukuda-Parr, 2003; Kliksberg, 2004). Así, a diferencia del conjunto de iniciativas públicas centradas en lograr resultados a nivel individual, el Midis priorizó al hogar como unidad de diseño, análisis e intervención de sus políticas y programas sociales. Ello estuvo asociado a los principios del desarrollo humano e incorporó la evidencia que señala que la probabilidad de éxito de las intervenciones de política es más alta cuando las particularidades del contexto y el hogar —instancia en donde se expresan las diversas etapas del ciclo de vida— son tomadas en cuenta (PNUD, 2013).

4. El «logro de resultados» de la política de desarrollo e inclusión social centrada en las dimensiones de desarrollo humano implica, necesariamente, activar la articulación intersectorial e intergubernamental. El desarrollo es, por definición, una apuesta colectiva que debe reflejarse en la formulación de políticas públicas orientadas a consolidar el ejercicio de derechos sociales basados en la expansión de oportunidades económicas (Sen, 1999). En el caso del Midis, dicho compromiso partió de una apuesta por la articulación entendida como la concurrencia de esfuerzos orientados al logro de resultados prioritarios en la población objetivo del Midis (Vargas, 2014). En ese sentido, el Midis desarrolló instrumentos de gestión que permitieron orientar sus intervenciones alineándolas a los esfuerzos sectoriales, regionales y locales en marcha y promoviendo espacios de diálogo y colaboración con los gobiernos regionales y locales quienes, por definición, son los líderes de la implementación de la política de desarrollo e inclusión social en el territorio.
5. La «rendición de cuentas» basada en la medición y difusión sistemática de resultados es clave para la consolidación de la política de desarrollo e inclusión social. La participación de la población es inherente al enfoque de desarrollo humano, así como en la activación del capital social y cultural que sustenta el cumplimiento de sus principales objetivos. Estos últimos son fundamentales en la generación de procesos de acción colectiva que es un medio poderoso en términos de desarrollo económico y social (Kliksberg, 2007). En ese sentido, la activación de mecanismos que faciliten el intercambio de información y la toma de decisiones es fundamental para su adecuado desempeño. En esa línea, desde el inicio, el Midis diseñó un conjunto de herramientas para comunicar y rendir cuentas acerca de sus avances y desempeño (Midis, 2012b).

3. DECISIONES OPERATIVAS BAJO EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Definir los principios no fue suficiente. El enorme reto que enfrentó el Midis fue llevarlos a la práctica. Para hacerlo, cada uno de los principios descritos arriba se asoció a una decisión operativa que orientó el diseño y/o la implementación de la política y los programas sociales. El gráfico 2 muestra la relación entre principios y decisiones operativas. Dichas decisiones se describen detalladamente a continuación.

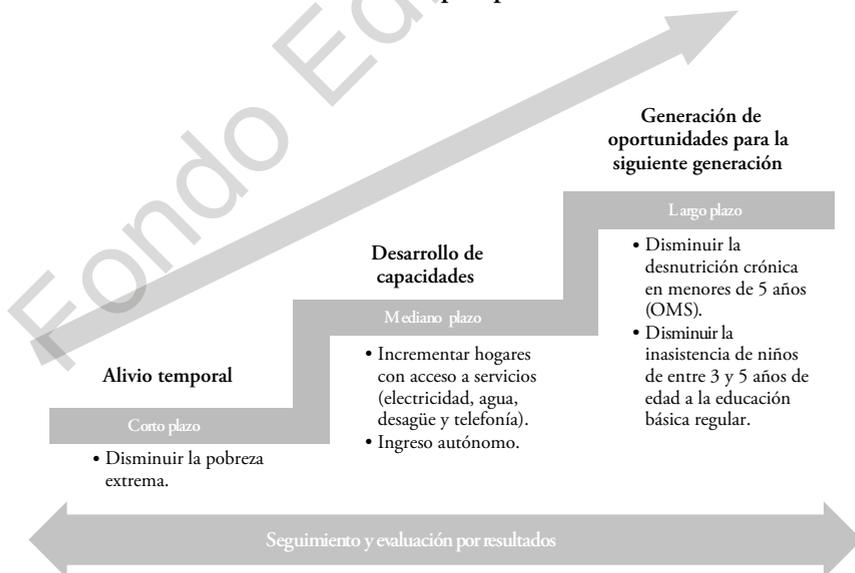


Entre las principales decisiones operativas que reflejan el enfoque de desarrollo humano que se le imprimió a la política de desarrollo e inclusión social se encuentran:

1. **Definición de inclusión social.** En tanto rector de la política sectorial, el Midis partió de un enfoque de desarrollo humano orientado a lograr resultados centrados en las personas. A fin de implementar su política, el Midis definió la «inclusión social» como «la situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejercen sus derechos, acceden a servicios públicos de calidad y están en capacidad de aprovechar las oportunidades que se encuentran en su medio» (Midis, 2013a). Así, de acuerdo a los principios de desarrollo humano del Midis, el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no deberían constituir una traba para la participación en la sociedad en condiciones de equidad (Trivelli, 2013). Esa definición fue el sello que se pretendió imprimir a la política y programas sociales.
2. **Enfoque operativo de desarrollo e inclusión social.** A fin de operacionalizar la definición de «inclusión social» en el territorio y alcanzar los resultados de desarrollo humano previstos, el Midis partió de un modelo que constaba de tres horizontes temporales complementarios —corto, mediano y

largo plazo—. En el corto plazo, se enfatiza intervenciones de alivio temporal dirigidas a hogares en condiciones de extrema vulnerabilidad en riesgo de no poder satisfacer sus necesidades básicas; para lo cual, el Midis cuenta con programas de asistencia directa como «Juntos» y «Pensión 65». El mediano plazo prioriza el incremento de oportunidades económicas y el desarrollo de capacidades a través del acceso a un paquete integrado de servicios públicos e infraestructura básica, creciente autonomía en la generación de ingresos y procesos de inclusión financiera; en cuyo caso, el Midis interviene a través de «Foncodes», particularmente a partir de la modalidad de desarrollo productivo «*Haku Wiñay*». En el largo plazo, se promueven intervenciones para la generación de oportunidades en la siguiente generación de modo que las condiciones de pobreza no se perpetúen; en ese sentido, se enfatizan intervenciones que aseguren el acceso y la calidad de los servicios de nutrición, salud y educación básica, como es el caso de «*Qali Warma*» y «Cuna más». Estos tres horizontes temporales no deben entenderse como etapas sucesivas. El Midis apuesta a movilizar resultados en estos tres horizontes en paralelo y basados en la articulación intersectorial e intergubernamental. Por lo anterior, el reto del Midis es promover intervenciones complementarias que abarquen el corto, mediano y largo plazo de manera simultánea.

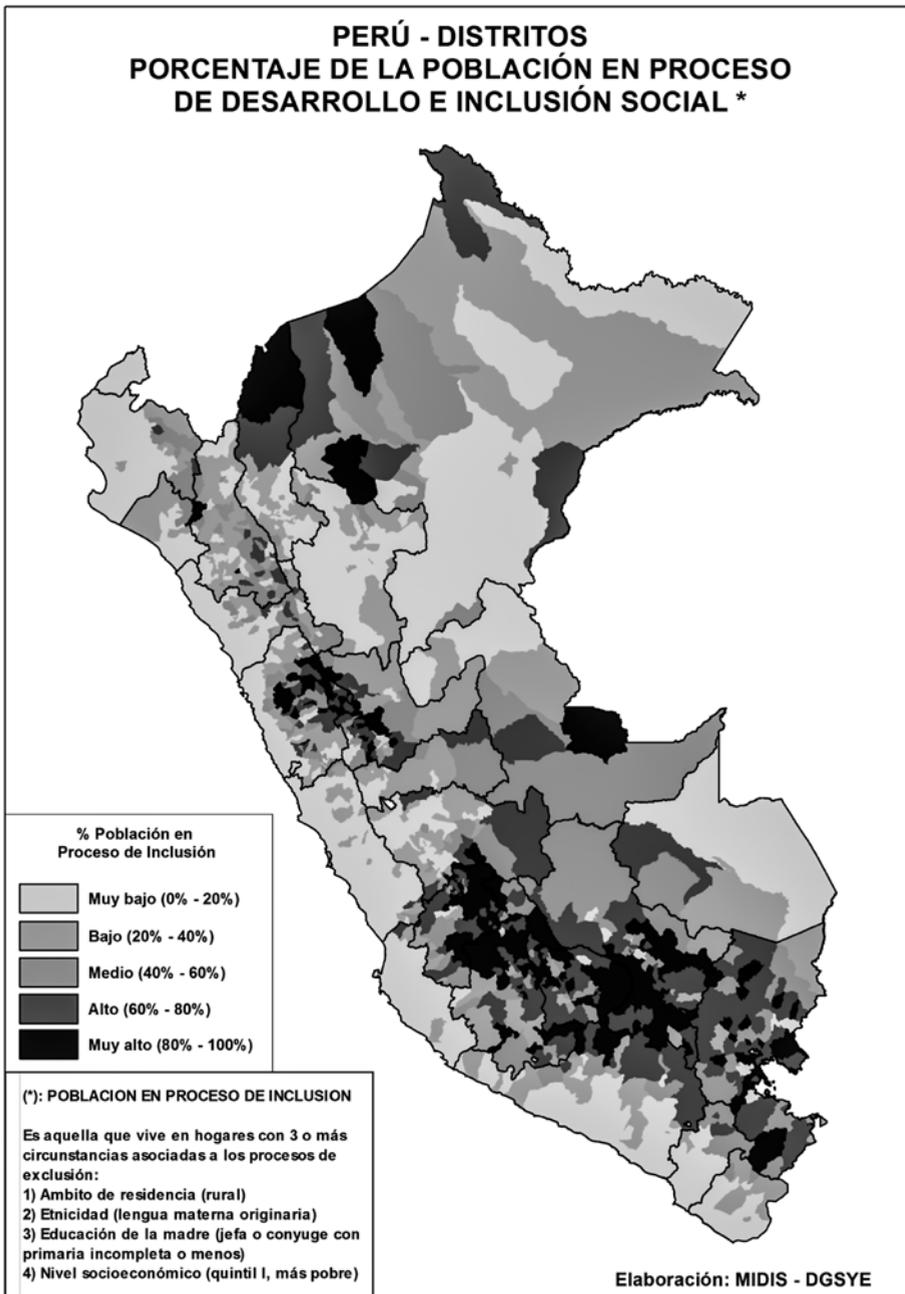
Gráfico 3
Midis: enfoque operativo



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer». MIDIS, 2013a.

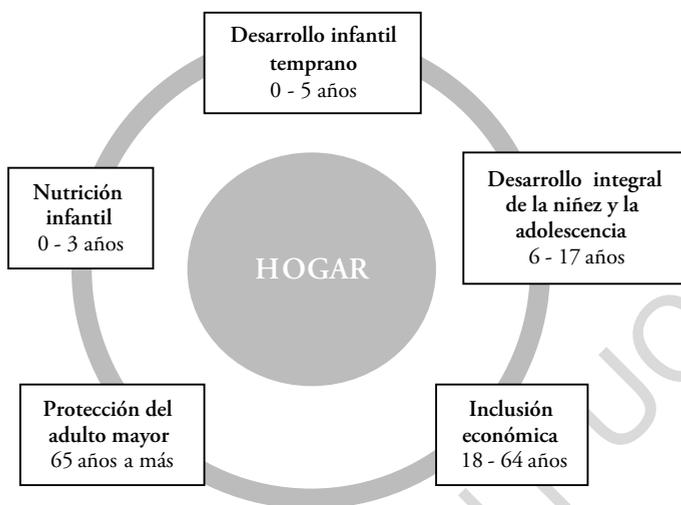
3. **Población en proceso de desarrollo e inclusión social (PePI).** A fin de implementar la apuesta del Midis sobre considerar los hogares como unidad de análisis de la política de desarrollo e inclusión social, definió a su población prioritaria y la denominó «población en proceso de desarrollo e inclusión social» (PePI). En consecuencia, se plantearon instrumentos de focalización para enfatizar esfuerzos en esta población, aquella en la que la brecha entre la situación real y la situación de inclusión es mayor. Operativamente, la PePI reúne, al menos, tres de cuatro circunstancias: ruralidad (hogares que se encuentran en centros poblados con menos de 400 viviendas o 2000 personas); etnicidad (hogares en donde el jefe o cónyuge tiene al quechua, aymara o alguna otra lengua amazónica como primera lengua); bajo nivel educativo (hogares en los que la jefa o cónyuge mujer cuenta con un nivel de primaria incompleta o menor); y pobreza (hogares ubicados en el quintil más bajo de la distribución del ingreso). En síntesis, la PePI abarca alrededor del 16% de la población; es decir, cerca de cinco millones de personas.
4. **Gestión por resultados.** La consolidación del Midis marca el inicio de la reforma de la política social, bajo un enfoque de desarrollo humano, orientada a resultados y sustentada en procesos de articulación intersectorial e intergubernamental. El enfoque de gestión por resultados (GpR) enfatiza la mejora del desempeño en el ciclo de gestión a fin de alcanzar resultados. Adicionalmente, este promueve procesos de rendición de cuentas, fortalecimiento de capacidades, participación de actores estratégicos, consolidación de alianzas y reajuste de arreglos institucionales. En este marco, partiendo de un enfoque de ciclo de vida que considera al hogar como unidad de análisis de la política sectorial, el Midis definió cinco ejes estratégicos, a partir de los cuales priorizó resultados centrados en las personas que, por su naturaleza, requieren esfuerzos de articulación intersectorial e intergubernamental.

Gráfico 4
Midis: población prioritaria con enfoque territorial



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer». Midis, 2013a.

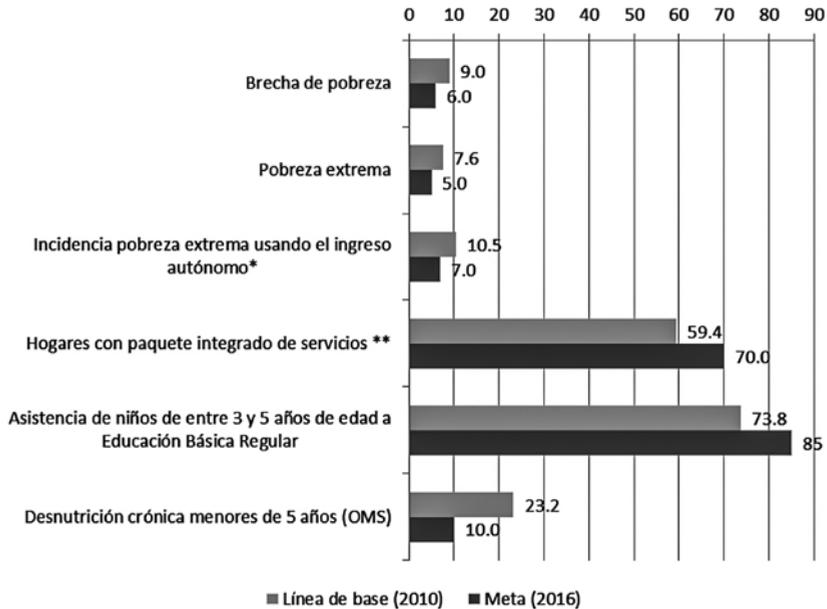
Gráfico 5
Midis: ejes estratégicos bajo una orientación a resultados



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer». Midis, 2013a.

5. Definición de indicadores y priorización de metas. El Midis está comprometido con el logro de resultados de desarrollo humano. A fin de orientar su gestión y promover el proceso de rendición de cuentas, el sector definió un conjunto de indicadores emblemáticos y ha priorizado metas. De acuerdo a sus lineamientos de política, el Midis priorizó indicadores que apuntan a la reducción de brechas. Entre ellos, se identifica seis indicadores asociados a resultados de desnutrición crónica infantil, educación preescolar, acceso al paquete integrado de servicios (agua, desagüe, electricidad y telefonía) e ingreso autónomo de los hogares, pobreza extrema y brecha de pobreza. A fin de promover y consolidar la articulación intersectorial e intergubernamental orientada al logro de estos resultados, así como activar procesos de rendición de cuentas, el Midis definió (en enero de 2012) un conjunto de metas al año 2016.

Gráfico 6
Midis: indicadores emblemáticos y metas nacionales al año 2016



Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer». Midis, 2013a.

4. ANÁLISIS DE INICIATIVAS PROMOVIDAS POR EL MIDIS: DEL DISCURSO A LA PRÁCTICA

A poco más de dos años de la creación del Midis, consideramos pertinente indagar acerca de los avances y retos asociados al tránsito del discurso a la práctica del desarrollo humano en la política de desarrollo e inclusión social. Para ello, partiendo de los principios de desarrollo humano en los que se basa el Midis, se identificaron tres criterios que nos permitieron identificar experiencias a la luz de las cuales analizamos la discusión planteada. Entre estos criterios, se priorizó uno de «oportunidad» (es decir, intervenciones de política o programas que hubieran sido diseñados en el marco de la apuesta institucional del Midis), otro de «innovación» (es decir, intervenciones o programas basados en modelos que integran aprendizajes o experiencias previas replanteadas a la luz de los objetivos de desarrollo humano del Midis) y uno final de «institucionalización» (es decir, intervenciones o programas que hayan contado con el respaldo institucional de modo que, actualmente, se encuentran en implementación). Así, como resultado de la aplicación de estos criterios, se identificaron las siguientes experiencias:

Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer», modelo de desarrollo productivo «Mi chacra emprendedora - *Haku Wiñay*» y la estrategia de inclusión financiera.

4.1. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Incluir para crecer»

Partiendo del enfoque de desarrollo humano, esta estrategia (Midis, 2013a) apuntó a armonizar la lógica de las intervenciones de los sectores del Estado, gobierno regionales y locales, así como programas presupuestales para el logro de resultados del sector de desarrollo e inclusión social. La estrategia, diseñada a partir de los aprendizajes de la estrategia «Crecer» y el Sistema de Protección Social Chile Solidario, apostó a transitar de la articulación declarativa a una efectiva que tuviera consecuencias en el ciclo de gestión.

Conceptualmente, la Estrategia Nacional se diseñó partiendo del hogar como unidad de análisis en tanto ámbito en el que se conectan las diversas etapas del ciclo de vida y receptor natural de las intervenciones del Estado. Esto, en consecuencia, llevó a definir un conjunto de ejes estratégicos —todos de naturaleza intersectorial e intergubernamental— que tradujeran los resultados prioritarios del sector de desarrollo e inclusión social: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor. Metodológicamente, con el ánimo de reforzar su carácter vinculante, la estrategia incluyó la definición de modelos lógicos y matrices de indicadores y metas que facilitarían el seguimiento de los resultados y el grado de cumplimiento de cada uno de los sectores involucrados. Finalmente, en términos estratégicos, a fin de consolidar el proceso de articulación de la política, la Estrategia Nacional apostó, además, a promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con las iniciativas que operan en el territorio.

En términos de su implementación, la estrategia trascendió el discurso a través del diseño de un conjunto de herramientas de gestión que, apoyadas en sus ejes estratégicos, han facilitado la operacionalización de la apuesta de desarrollo humano del Midis. Entre ellas, destaca: (i) gestión articulada para la reducción de la desnutrición crónica infantil (DCI) a través de los lineamientos correspondientes, así como de los reportes regionales que establecen metas de reducción de la DCI; (ii) fondo para la inclusión económica de zonas rurales (Fonie) a través del financiamiento para la inversión y mantenimiento de servicios básicos de agua y saneamiento, telecomunicaciones, electrificación y caminos vecinales; y (iii) fondo de estímulo al desempeño y logro de resultados sociales (FED) orientado a proveer incentivos a los gobiernos regionales que logren resultados en la reducción de la DCI y desarrollo infantil temprano.

4.2. Modelo de desarrollo productivo

«Mi chacra emprendedora – *Haku Wiñay*»

Conceptualmente, este modelo (cfr. Midis, 2013b) se enmarca en el eje de inclusión económica de la estrategia «Incluir para crecer». «*Haku Wiñay*» («vamos a crecer» en Quechua) es una nueva modalidad de intervención del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) que, bajo un enfoque de desarrollo humano, constituye el nuevo instrumento del Midis para promover oportunidades dirigidas a hogares rurales en situación de vulnerabilidad (es decir, mediano plazo de su enfoque operativo). Ello implica un distanciamiento respecto a la promoción de proyectos de infraestructura productiva y social para centrarse en el desarrollo de capacidades productivas (Midis, 2013b). Entre los antecedentes directos de «*Haku Wiñay*», se encuentra las experiencias de desarrollo del corredor Cusco-Puno y sierra sur, así como otras iniciativas de desarrollo productivo, transferencia de tecnologías, capacitación y asistencia técnica.

El objetivo de «*Haku Wiñay*» es desarrollar capacidades productivas para la generación de emprendimientos que permitan diversificar los ingresos autónomos de su población objetivo. El modelo tiene cuatro componentes: (i) fortalecimiento y consolidación de sistemas de producción familiar rural (es decir, asistencia técnica sobre sistemas de producción familiar e innovaciones tecnológicas de bajo costo por medio de *yachachiq*, así como entrega de insumos como equipos de riego presurizado, huertos de hortalizas, parcelas de pastos asociados, módulos de animales menores y producción de abonos orgánicos); (ii) vivienda saludable (es decir, asistencia técnica sobre salubridad al interior de las viviendas, adopción de prácticas saludables de almacenamiento, preparación y consumo de alimentos, provisión de cocinas mejoradas, módulos de agua segura y manejo de residuos sólidos); (iii) promoción de negocios rurales inclusivos (es decir, concursos de perfiles y planes de negocios orientados al mercado local); y (iv) fomento de capacidades financieras (es decir, conocimientos básicos sobre el sistema e instrumentos financieros —cuentas de ahorro—, uso del cajero automático, entre otros).

Actualmente, «*Haku Wiñay*» se encuentra en proceso de implementación, principalmente, en comunidades rurales en situación de pobreza y pobreza extrema en la sierra y selva del Perú. Vale destacar que, a fin de consolidar la transición entre el corto y el mediano plazo del enfoque operativo del Midis, «*Haku Wiñay*» opera en centros poblados donde se implementa el programa «Juntos». Al año 2013, se había llegado a más de sesenta distritos con un presupuesto de 86 millones de soles.

4.3. Estrategia de inclusión financiera

El enfoque de desarrollo humano del Midis apunta a promover el ejercicio de la ciudadanía plena a partir del acceso a oportunidades. En ese contexto, el Midis ha identificado retos adicionales, entre ellos, la insuficiente oferta y el limitado conocimiento acerca de productos y servicios financieros dirigidos a ámbitos rurales. Algunos estudios sobre la población del programa «Juntos» han identificado, por ejemplo, que menos de la mitad de los casos estudiados sabía que tenía una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación y menos del 1% sabía lo que era un estado de cuenta o una tasa de interés (Trivelli, Montenegro & Gutiérrez, 2011). Frente a ello, partiendo de las experiencias del corredor Puno-Cusco y de sierra sur, así como del programa piloto de ahorro dirigido a usuarias del programa «Juntos» con asistencia técnica del proyecto Capital, el Midis diseñó una estrategia para promover el cierre de brechas en cuanto a las capacidades financieras de la PePI.

Operativamente, la estrategia de inclusión financiera del Midis se enmarca en el eje de inclusión económica de la Estrategia Nacional. La inclusión financiera se define como el proceso que facilita el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población. Metodológicamente, a fin de alcanzar su objetivo, la estrategia abarca tres momentos: (i) diagnóstico de situación y actores; (ii) diseño, implementación y evaluación de pilotos/intervenciones con distintos actores (es decir, educación financiera, innovación tecnológica); y (iii) escalamiento de intervenciones exitosas. De manera adicional, la estrategia apunta a crear sinergias entre los programas sociales de transferencias monetarias y las intervenciones que promueven la inclusión financiera.

En la actualidad, la estrategia de inclusión financiera del Midis se encuentra en marcha y opera a dos niveles. Por un lado, a través de la articulación entre «Juntos» y «*Haku Winay*», con énfasis en su componente de educación financiera; y, por otro, a través de los mecanismos de adecuación de educación financiera a los nuevos esquemas de servicios financieros (por ejemplo, banca móvil, dinero electrónico). A la fecha, la evidencia ha demostrado que la inclusión financiera no debe centrarse únicamente en la acumulación de activos, sino que, sobre todo, debe generar capacidades reales para que la población acceda efectivamente al sistema financiero formal de acuerdo a su perfil y necesidades. Ello contribuye a expandir su agencia, es decir, su capacidad para potenciar sus propias metas.

4.4. Síntesis

Una vez descritas las tres iniciativas, procedimos a analizarlas a la luz de los cinco principios de desarrollo humano que sostienen la apuesta del Midis. Ello nos permitió reflexionar en torno a la implementación del enfoque en un contexto

de política pública. Así, tal como se detalla en el cuadro 1, se identificó que las tres iniciativas, a distinto nivel, apostaron por promover resultados centrados en las personas con énfasis en generar oportunidades o capacidades. En el caso de la Estrategia Nacional, la articulación de resultados estuvo orientada a promover un mayor impacto de las intervenciones del Estado y, en el caso de «*Haku Wiñay*» y la estrategia de inclusión financiera, el esfuerzo enfatizó resultados de inclusión económica. En cuanto a la temporalidad, la Estrategia Nacional, dada su naturaleza, está centrada en el largo plazo, mientras que las otras dos iniciativas lo están en el mediano plazo, es decir, en aquel centrado en el desarrollo de oportunidades y capacidades productivas.

Respecto a la unidad de análisis, las tres iniciativas estuvieron centradas en el hogar entendido como el centro de la política y las intervenciones de desarrollo e inclusión social y en tanto cumple un rol activador de acción colectiva. En cuanto al logro de resultados, la Estrategia Nacional abarca los grandes lineamientos de política del sector centrados en los cambios a lograr en la población bajo un enfoque de ciclo de vida —nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección integral del adulto mayor—. Las otras dos iniciativas apuestan a resultados de inclusión económica. No obstante, las tres experiencias descansan en la apuesta por la articulación y colaboración entre sectores y niveles de gobierno. Finalmente, en los tres casos, se ha transversalizado un proceso de rendición de cuentas basado en la medición y difusión de información periódica.

En síntesis, las tres iniciativas comparten elementos que han facilitado que el enfoque de desarrollo humano transite del discurso a la práctica. Asimismo, aunque se encuentran a distinta escala, se han tendido puentes de complementariedad entre ellas. La Estrategia Nacional es la plataforma para el diseño de intervenciones específicas orientadas a resultados de mediano plazo y estas últimas favorecen la operacionalización de los lineamientos de la Estrategia Nacional materializando el enfoque que la sustenta y llevándolos al terreno a través de iniciativas diseñadas y validadas a la luz de aprendizajes previos.

Cuadro 1
Midis: análisis de intervenciones priorizadas según principios de desarrollo humano

Principios de desarrollo humano	Intervenciones priorizadas		
	Estrategia Nacional «Incluir para crecer»	«Haku Wiñay»	Estrategia de inclusión financiera
Apuesta centrada en resultados en la población	Apostó a alinear la política de desarrollo e inclusión social (intervenciones sectoriales, iniciativas regionales, programas presupuestales) en torno a resultados observables en la población bajo un enfoque ciclo vida.	Apuntó a incrementar y diversificar las oportunidades productivas en el marco de una apuesta de inclusión económica de los hogares.	Se centró en desarrollar la capacidad financiera de la población con énfasis no solo en el incremento de activos, sino también en cuanto al ejercicio de derechos, acceso a oportunidades, optimización de recursos escasos y entrenamiento de habilidades.
Modelo de diversos horizontes temporales	Centró su atención en la obtención de resultados largo plazo; es decir, en la generación de oportunidades para la población con énfasis en las generaciones futuras, en particular en los ejes estratégicos de nutrición infantil y desarrollo infantil temprano.	Está ubicado en el horizonte temporal de mediano plazo con énfasis en el desarrollo de capacidades productivas. Ello es observable en el incremento del ingreso autónomo de los hogares.	Prioriza el mediano plazo con énfasis en la identificación de mecanismos de acceso al sistema financiero. Se enfatiza el «aprender haciendo» y el incremento de la demanda por servicios financieros.
Unidad de análisis es el hogar	Se definió que la unidad de la política de desarrollo e inclusión social era el hogar en tanto, a este nivel, los impactos son mayores y reflejan oportunidades de ejercer mecanismos de acción colectiva orientados a generar mayor bienestar.	La intervención prioriza al hogar como receptor y unidad productiva, en tanto espacio de toma de decisiones, con el fin de incrementar sus oportunidades y capacidades.	El destinatario de la estrategia es el hogar en tanto receptor directo de los resultados de la inclusión financiera (inversión en educación, cuidado de la salud familiar, mejoramiento de viviendas o capacidad para generar emprendimientos productivos).

Principios de desarrollo humano	Intervenciones priorizadas		
	Estrategia Nacional «Incluir para crecer»	«Haku Wiñay»	Estrategia de inclusión financiera
Logro de resultados implica activar articulación intersectorial e intergubernamental	Los cinco ejes estratégicos son, por definición, intersectoriales e intergubernamentales. MEF, Minedu, Minsa, Minagri, MIMP, gobiernos regionales y locales, entre otros, son actores clave. Asimismo, la estrategia ha logrado alinear esfuerzos con intervenciones de la cooperación internacional y sector privado.	El incremento de capacidades y oportunidades productivas implica articular esfuerzos a tres niveles: (i) a nivel de programas sociales, por ejemplo, con el programa «Juntos»; (ii) a nivel de otras iniciativas en marcha, por ejemplo, las emprendidas por el Ministerio de Agricultura y Riego («Buena siembra», «Mi riego»); y (iii) gobiernos locales.	Estrategia se articula a esfuerzos del MEF, la SBS y el BCR. Asimismo, ha establecido y consolidado alianzas con el Banco de la Nación, entidades financieras, sector privado y cooperación internacional. De igual forma, el país es hoy miembro de Better than Cash y The Alliance for Financial Inclusion (AFI).
Rendición de cuentas basada en la medición y difusión sistemática de resultados	La rendición de cuentas se promueve a través de instrumentos como los modelos lógicos y matrices de indicadores que facilitan el seguimiento en el cumplimiento de los mismos y el nivel de compromiso de los actores involucrados. A nivel regional, se cuenta con reportes regional que facilitan el diálogo.	Esfuerzos del modelo están centrados en medición de esfuerzos en términos de desarrollo de capacidades observables en la calidad de los proyectos productivos que se formulan y financian.	Resultados de inclusión financiera enfatizan el incremento en el acceso y uso de instrumentos financieros como el ahorro, así como el impacto positivo en la autoestima. De otro lado, la educación financiera requiere implementar y evaluar constantemente los avances.

5. APRENDIZAJES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA

En política pública es clave, aunque inusual, acumular experiencias para sustentar las decisiones que se toman. A pesar de los retos, las intervenciones analizadas podrían ser consideradas experiencias exitosas acerca del tránsito del enfoque de desarrollo humano a la práctica en la política de desarrollo e inclusión social. No obstante, a fin de generar aprendizajes, debemos reflexionar sobre los factores que facilitaron el proceso y aquellos que lo inhibieron. Esto brinda pistas para un eventual escalamiento de esfuerzos.

Entre los factores facilitadores, se encuentra:

- El alineamiento de las intervenciones basadas en el enfoque de desarrollo humano a las distintas fases del ciclo de gestión pública. Partir de un enfoque claro es fundamental, pero no suficiente. En política pública, para transitar del discurso a la práctica, hay que conectar el enfoque y las decisiones que se desprenden de él al ciclo de gestión. La Estrategia Nacional apostó por vincular sus ejes estratégicos a los programas presupuestales y, además, a las fases de seguimiento y evaluación. «*Haku Wiñay*» apuntó a operar bajo el presupuesto por resultados y la estrategia de inclusión financiera a convertirse en un instrumento de planificación en coordinación con sectores clave en la materia como la SBS y el MEF.
- La medición y generación de información son clave para rendición de cuentas que acompaña el tránsito del discurso a la práctica. Para formular políticas públicas, es indispensable disponer de información para tomar decisiones oportunas. Ello contribuye a promover la transparencia y la rendición de cuentas, que son la base para restaurar la confianza de la población en el Estado y sus intervenciones. En las tres experiencias presentadas, la generación de información ha sido un elemento clave. Así, la Estrategia Nacional cuenta con matrices de indicadores asociadas a cada eje estratégico que permiten dar seguimiento e informar acerca de los avances a través de tableros de control. Esto incluye al eje de inclusión económica del cual son parte «*Haku Wiñay*» y la estrategia de inclusión financiera.
- La activación de espacios de colaboración entre actores es clave para lograr resultados centrados en las personas. En política pública, es inusual que la generación de resultados dependan únicamente de un sector. Activar resultados implica alinear prioridades, voluntades y estrategias sectoriales, regionales y locales. Las tres experiencias presentadas son apuestas que, lideradas por el Midis, dependen de la fuerte articulación de esfuerzos con otros actores. Ello se promovió, no sin dificultad, desde el inicio. Asimismo, estas iniciativas lograron armonizar esfuerzos con los de la cooperación internacional, el sector privado y otras que estaban en marcha y fortalecieron las apuestas.
- La recuperación de aprendizajes previos permite acumular conocimiento a favor de resultados centrados en las personas. Aprender de la experiencia para optimizar las intervenciones no es una práctica recurrente en política pública. No obstante, si partimos del enfoque de desarrollo humano, esto deja de ser una opción para convertirse en una condición. En las tres iniciativas del Midis, «partir de cero» no fue era una alternativa, por lo que se apostó

por analizar y aprender de las experiencias previas con el fin de recuperar lecciones que pudieran ser incorporadas en el diseño estas intervenciones.

Entre los factores inhibidores, se encuentra:

- La complejidad de los procesos de gestión pública es una restricción para lograr que enfoques transiten del discurso a la práctica. En muchos casos, el ejercicio de la política pública privilegia la «eficiencia» del proceso antes que la obtención de resultados observables en la población. Así, la excesiva atención en el cumplimiento de los procedimientos administrativos distrae el avance y limita la voluntad de articular esfuerzos. En muchos casos, más que facilitar el tránsito de un enfoque a la práctica, los procedimientos lo sancionan. Sin embargo, a pesar de las dificultades encontradas, las tres intervenciones realizaron auspiciosos esfuerzos por conectar procedimientos y resultados.
- La resistencia a la innovación es un claro inhibidor para adoptar nuevos enfoques en política pública. La formulación e implementación de políticas están centradas en modos convencionales de operar. Así, la introducción de enfoques innovadores toma tiempo, toda vez que, hoy más que antes, se apuesta por intervenciones basadas en evidencia. No obstante, dada la apuesta del Midis por recuperar experiencias previas, esta resistencia se logró modular parcialmente y ello facilitó el avance.
- Las discrepancias entre horizontes temporales que operan en simultáneo en política pública afectan el logro de resultados de desarrollo humano. La evidencia muestra las tensiones entre los tiempos de la esfera política, la generación de intervenciones con respaldo técnico y las demandas de la población. Muchas veces, la implementación de reformas trasciende los tiempos políticos. Ello requiere esfuerzos complementarios para aproximar agendas a favor de los resultados e implica, como en el caso de las intervenciones del Midis, validar supuestos y aprender sobre la marcha.
- Brecha entre el enfoque de política pública sectorial y el logro de resultados intersectoriales es una limitante para el tránsito del enfoque a la práctica. La política pública suele partir de un enfoque de compartimentos estancos, mientras que los resultados a los que apunta requieren de esfuerzos de articulación. Dar el salto entre ambos enfoques fue un enorme reto para las tres iniciativas del Midis. Ello implicó diseñar las intervenciones a la luz de un enfoque innovador, formalizarlas a través de instrumentos normativos y entrenar capacidades que pudieran llevarlas a la práctica.

6. PERSPECTIVAS PARA LA (MEJOR) ARTICULACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y POLÍTICA PÚBLICA

A pesar de los avances en el tránsito del discurso a la práctica del enfoque de desarrollo humano en la política de desarrollo e inclusión social, el trabajo aún no ha concluido. Se requiere consolidar la transición y llevarla a escala a otros sectores para que este se convierta en el enfoque de la política pública. El mayor reto estos esfuerzos es garantizar la replicabilidad y, con ello, su institucionalización y sostenibilidad.

En esa línea, consideramos que se requiere operar en tres frentes complementarios: (i) consolidar capacidades a distinto nivel: el desarrollo humano apuesta a activar resultados en las personas y ello supone generar capacidades para gestionar procesos y capacidad política que dé respaldo al discurso; (ii) generar una base de conocimiento que dé sustento al enfoque de desarrollo humano como perspectiva, como práctica y fundamentalmente como política pública de Estado; y (iii) retomar la importancia de los procesos para innovar y trascender las lógicas convencionales que inhiben el logro de resultados.

En síntesis, el reto es revertir el enfoque de política pública de compartimentos estancos frente a una realidad que reclama resultados de desarrollo humano que son, por naturaleza, intersectoriales. Allí se juega el resultado final de una apuesta centrada en promover oportunidades y capacidades para la población y que apunta a restaurar la confianza en el Estado, en las políticas sociales y fundamentalmente en ellos mismos como ciudadanos capaces de convertirse en agentes de desarrollo en un contexto cada vez más exigente, pero a la vez con mayores oportunidades. Ese es el mayor dilema y también nuestra mayor oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial El Peruano* (2011). Ley N.º 29792. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, 20 de octubre.
- Fakuda-Parr, Sakiko (2003). The human development paradigm: Operationalizing Sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, 9, 301-317.
- Haq, Mabub ul (1999). *Reflections on Human Development* (segunda edición). Delhi: Oxford University Press.
- Klikberg, Bernardo (2004). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Klikberg, Bernardo (2007). ¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo? En Amartya Sen & Bernardo Klikberg (eds.), *Primero la gente: Una mirada desde la ética*

- del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado* (pp. 263-286). Buenos Aires: Deusto.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (2012a). *Una política para el desarrollo y la inclusión social en el Perú*. Lima: Midis.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (2012b). *MIDIS Cien días. Rendición de cuentas y lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*. Lima: Midis.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (2013a). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para crecer*. Lima: Midis. Disponible en: <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusivosocialincluirparacrecer.pdf>>.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (2013b). *Reporte de seguimiento al proyecto de desarrollo productivo "Haku Wiñay". Número 1*. Lima: MIDIS. Disponible en: <<http://infomidis.midis.gob.pe/tablero/foncodes/HW.pdf>>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD.
- Sen, Amartya (1993). Capability and Well-being. En Martha Nussbaum & Amartya Sen (eds.), *The Quality of Life* (pp. 30-53). New York: Oxford Clarendon Press.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2007). Exclusión e inclusión. En Amartya Sen & Bernardo Kliksberg (eds.), *Primero la gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado* (pp. 27-42). Buenos Aires: Deusto.
- Trivelli, Carolina (2013). Desarrollo rural e inclusión social. En Bruno Revesz (ed.), *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú* (pp. 273-291). Lima: IEP.
- Trivelli, Carolina, Jimena Montenegro & María Cristina Gutiérrez (2011). *Un año ahorrando. Primeros Resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntos"* (Documento de Trabajo N.º 159, serie Economía, N.º 51). Lima: IEP. Disponible en: <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/unanoahorrando.pdf>>.
- United Nations Development Program (UNDP) (2009). *Capacity development: A UNDP primer*. New York: UNDP.
- Vargas, Silvana (2014). Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En Ismael Muñoz (ed.), *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública* (pp. 87-99). Lima: Fondo Editorial PUCP.