

EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL EN EL PERÚ

Logros y desafíos para el desarrollo

JOSÉ RODRÍGUEZ
PEDRO FRANCKE
Editores

Capítulo 6



BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
Centro Bibliográfico Nacional

339.460985

E

Exclusión e inclusión social en el Perú : logros y desafíos para el desarrollo / José Rodríguez, Pedro Francke, editores.-- 1a ed.-- Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017 (Lima : Tarea Asociación Gráfica Educativa).

340 p. : il., diagrs. ; 21 cm.

Incluye bibliografías.

D.L. 2017-04877

ISBN 978-612-317-254-1

1. Pobreza - Aspectos económicos - Perú - Ensayos, conferencias, etc. 2. Igualdad - Aspectos económicos - Perú 3. Marginalidad social - Aspectos económicos - Perú 4. Asistencia pública - Perú 5. Perú - Política económica I. Rodríguez, José, 1960-, editor II. Francke Ballvé, Pedro, 1960-, editor III. Pontificia Universidad Católica del Perú

BNP: 2017-1328

Exclusión e inclusión social en el Perú

Logros y desafíos para el desarrollo

José Rodríguez y Pedro Francke, 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

Foto de carátula: Pablo Tosco / Oxfam Intermón

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° 2017-04877

ISBN: 978-612-317-254-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361600663

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

TERRITORIOS Y GESTIÓN POR RESULTADOS EN LA POLÍTICA SOCIAL: EL CASO DEL P20 EN EL MIDIS

*Edgardo Cruzado Silverii*¹

INTRODUCCIÓN

La política pública de desarrollo e inclusión social ha sido instalada por el gobierno nacional para organizar la lucha contra la pobreza bajo un nuevo enfoque, que apoye y asegure coordinación y articulación de los organismos públicos y privados involucrados. En esta nueva orientación, que busca trascender la mirada sectorial tradicional, la condición de exclusión se asocia a las barreras que impiden a un conjunto de ciudadanos acceder a servicios públicos y oportunidades de desarrollo (Midis, 2013), que se encuentran disponibles para «los otros». Ello no impide reconocer que la condición de pobreza en muchos casos, o en la mayoría, es estructural, se transmite de padres a hijos y puede ser identificada en personas concretas de territorios específicos.

La identificación de los territorios ayuda a dimensionar el problema, refleja su carácter colectivo antes que individual y permite a los gestores de las políticas públicas concretar su instrumentalización bajo un enfoque de resultados que, asociados con las carencias, definen las intervenciones necesarias que se deben implementar. En general, la dimensión territorial debe ser incorporada en cualquier diseño serio de política pública, haciendo

¹ Economista de la PUCP, ha sido funcionario del Midis como responsable de la coordinación del «Piloto de articulación de la política social en 20 provincias».

referencia a la relevancia de las particulares características geográficas de los diferentes espacios en los que se desea intervenir, su organización política administrativa, el nivel de desarrollo relativo que se debe enfrentar y las particularidades institucionales de sus organizaciones. Esta perspectiva, que puede ser evidente a simple vista, presenta muchas restricciones para ponerla en práctica.

Los formuladores de política enfrentan un falso dilema entre política y resultados, el cual gira entre la opción por programas e intervenciones homogéneas y uniformes, establecidos con evidencia en la literatura especializada, que aseguran un proceso de implementación ordenado con mecanismos de monitoreo únicos sobre la base de productos establecidos, los que pueden ser considerados programas por oferta o de arriba hacia abajo; frente a un diseño de políticas que requieren una implementación diferenciada en función a las características de los territorios o de las poblaciones que requieren la intervención y cuya eficacia se valida en relación con los cambios obtenidos en las personas, un enfoque de abajo hacia arriba. En realidad, los gestores de política deben ser conscientes que una orientación u otra no es lo central; lo importante son los resultados, no los instrumentos o el enfoque que los sustenta, su calidad, la cobertura que se puede ofrecer y la sostenibilidad que se debe asegurar.

Al momento de crearse el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), en octubre de 2011, el dilema estaba zanjado para algunas intervenciones puntuales. Un claro ejemplo de ello ha sido el consenso logrado en el carácter nacional y estandarizado del programa «Juntos». En realidad, sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas existe abundante literatura internacional que demuestra que la dimensión territorial es relevante en cuanto a las diferencias en el impacto que pueden generar y en sus costos de operación. Procesos sencillos, predecibles y homogéneos, en las transferencias, ayudan a controlar buena parte de las externalidades negativas del programa, reducen los comportamientos oportunistas de las familias y controlan, en buena medida, la discrecionalidad de los operadores para generar clientelismo.

La perspectiva cambia cuando se pasa del rol del Midis como gestor del programa de transferencias monetarias condicionadas a su rol como rector de la política de desarrollo e inclusión social. En esta perspectiva, la dimensión territorial es central. Trabajar en la inclusión social requiere la identificación específica del territorio, el entendimiento de la coordinación intergubernamental e intersectorial sobre el espacio y una correcta identificación de las potencialidades de los mismos, en relación con su dinámica interna como en su conexión con los mercados y la dinámica de sus vecinos.

El texto se organiza en tres partes. La política social del país ha tenido un giro con la creación del Midis, punto que trabajamos en la primera sección, identificando el marco de trabajo que se ha planteado este nuevo ministerio y la comprensión que ha tenido de la dimensión territorial para obtener resultados que se determinan en la política social para todas las entidades públicas, de los tres niveles de gobiernos y del sector privado.

La segunda sección desarrolla el proceso reciente de incorporación de la gestión por resultados en la administración pública peruana. En este camino, ha tenido un liderazgo indiscutible el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con la reforma en la programación presupuestal, tanto en el diseño de programas presupuestales como en esfuerzos complementarios, como la formulación del proceso de presupuesto participativo bajo una orientación de gestión presupuestal por resultados. En esta parte, describimos el proceso en sus diferentes etapas, su gestación con los programas presupuestales estratégicos, el desarrollo del nuevo enfoque (vigente desde 2011) centrado en programas presupuestales por resultados y los esfuerzos incipientes en la promoción de la articulación territorial de los presupuestos.

En la tercera sección, se desarrolla la experiencia específica del «Piloto de articulación de la política social en 20 provincias del Perú», considerando los casos particulares de las provincias de Huanta en Ayacucho y Huancabamba en Piura, presentando las matrices de intervenciones efectivas construidas de manera participativa en los territorios

con los actores relevantes para las mismas. Finalmente, en una cuarta sección, se presenta las conclusiones que se desprenden de los procesos seguidos y la experiencia desarrollada por el P20, para la gestión por resultados en la política social.

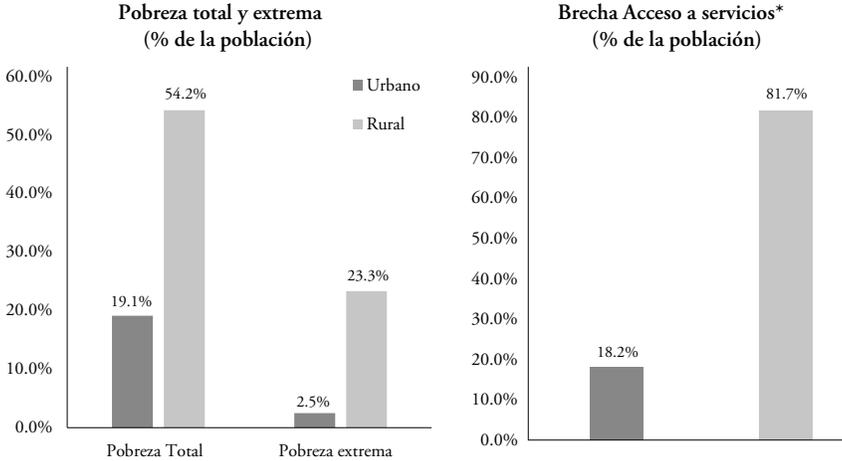
1. BUSCANDO RESULTADOS EN DESARROLLO Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Los buenos indicadores macroeconómicos de los últimos años resaltan frente a los altos niveles de exclusión social en el Perú. Alrededor de 7,8 millones de peruanos se mantienen en pobreza, lo que representa una tasa de 28,8% del total —en las zonas rurales, 1 de cada 2 personas es pobre y 2 de cada 10 son pobres extremos (ver gráfico 1)—, 3 de cada 5 niños en el ámbito rural presenta desnutrición crónica (solo 1 de cada 5 en los espacios urbanos); 37% de los hogares a nivel nacional no cuentan con alguno de los servicios prioritarios².

Estas diferencias, que son mayores al considerar las particularidades territoriales en lugar de los promedios, resaltan la importancia de establecer políticas públicas que promueven la inclusión social, entendiendo que se busca llegar a una situación en la que todas las personas, en todo el país, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que genera el crecimiento económico. En esta nueva situación, para la que se implementa las políticas, el origen social, el lugar de nacimiento o residencia dejarán de constituir barreras para la participación de los peruanos en condiciones de igualdad (Midis, 2013, p. 8).

² Agua, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones.

Gráfico 1
Incidencia de la pobreza y acceso a servicios en 2010
(urbano versus rural)



Fuente: INEI

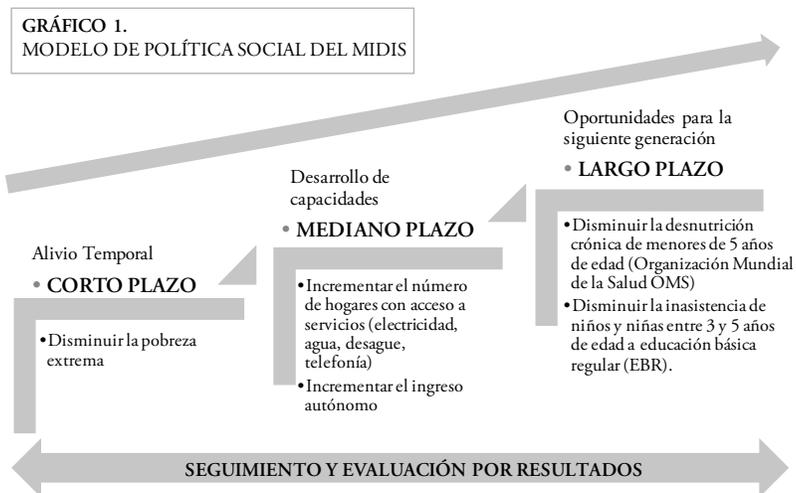
*Agua, electricidad y sanamiento
 Fuente: INEI

Con esta orientación, para organizar la política de desarrollo e inclusión social, el Midis se ha planteado trabajar bajo un nuevo modelo, organizado en tres plazos, sucesivos y concurrentes en la política pública: corto, mediano y largo. El corto plazo se relaciona con acciones que proporcionan alivio a los hogares con limitaciones para cubrir sus necesidades cotidianas; para mediano plazo, las intervenciones se concentran en ampliar las oportunidades económicas de las familias en territorios con alta pobreza; y en el largo plazo, intervenciones que promueven oportunidades para la siguiente generación. Asociados con esto, sin lugar a dudas, se requiere ajustar la orientación de la gestión pública y sus recursos, sino será imposible alcanzar resultados satisfactorios (ver gráfico 2).

Avanzar en la inclusión social y la lucha contra la pobreza no solo es cuestión de mayores recursos, ya sea para transferencias directas a los hogares pobres como por la generación de activos públicos o el desarrollo de los mercados asociados con las economías que tienen la menor

productividad. Partir de entender los territorios como una construcción social, además de una unidad con características físicas y geográficas específicas, es fundamental para aproximarnos al reto que representa la organización de las políticas públicas, con sus presupuestos, para aportar en la inclusión social.

Gráfico 2
Modelo de la política de desarrollo e inclusión social del Midis



Diversos indicadores muestran que la brecha en ingresos y calidad de vida (desnutrición, educación, entre otras) se asocian a variables territoriales. Existen espacios concretos donde la población tiene dificultades específicas para aprovechar las oportunidades que se presentan con el crecimiento económico; ya sea porque no han desarrollado las habilidades y competencias para ello, por restricciones en su disponibilidad de activos públicos (sistemas de comunicación vial o virtual, electrificación, etc.) o por limitaciones en la provisión de servicios básicos (educación, salud, nutrición) por parte de los diferentes sectores y niveles del Estado.

Identificar el territorio —es decir, el espacio que se construye cotidianamente en la combinación de relaciones sociales, económicas, culturales y políticas entre personas— como el foco de las intervenciones de desarrollo, significa construir estrategias que intervengan en diversos ámbitos de la vida de las familias (la educación, la salud o la alimentación) como de las condiciones de su economía, para remover las barreras para su crecimiento. Los altos niveles de desigualdad requieren políticas que emparejen el piso del que parten los peruanos en los espacios territoriales más alejados; sin estos esfuerzos, las políticas públicas no podrán llegar a los excluidos.

Se trata entonces de lograr que los hogares de cada territorio accedan a servicios públicos de calidad adaptados a su realidad social y cultural y mejoren sus capacidades para aprovechar las oportunidades de manera que puedan desarrollar estrategias sostenidas de generación de ingresos, seguridad alimentaria, reducción de vulnerabilidad y empleo para superar, en el mediano plazo, su condición de pobreza y vulnerabilidad. La pobreza es multicausal (Vásquez Huamán, 2012) y acciones sectoriales no coincidentes y articuladas en los territorios no logran hacerla retroceder sosteniblemente.

En el Perú descentralizado, existen tres ámbitos de organización que son sustento de niveles de gobierno, con autonomía y capacidad de gestión presupuestal: regional, provincial y distrital. Además, en el proceso de descentralización, muchas de las «ventanillas» de las políticas sectoriales han sido delegadas a los gobiernos subnacionales sin los recursos técnicos y económicos para enfrentar la demanda. Por ejemplo, las unidades de gestión educativa local (Ugel) deben abastecer a las escuelas y organizar la capacitación docente; las direcciones de salud son responsables de organizar los servicios a nivel departamental y, de las agencias agrarias, dependientes de las direcciones regionales de agricultura, dependen los servicios de extensión para los agricultores. En una escala intermedia —el ámbito provincial—, se tienen organizados algunos servicios —los menos—, como el mantenimiento de infraestructura vial por parte de los institutos viales.

La reforma institucional del sector transportes, realizada a finales de los noventa y concentrada en darle sostenibilidad a la inversión en caminos, identificó la provincia como la escala adecuada para la planificación de obras y mantenimiento de caminos y vías vecinales.

La hipótesis, confirmada por todos los indicios, es que el paralelismo y la desarticulación de las intervenciones restan eficacia al Estado, en sus diferentes sectores y niveles de gobierno, para remover las trabas de la inclusión social y lograr que todos los peruanos y peruanas gocen de las mismas oportunidades para mejorar sus vidas, las de sus comunidades y las de sus hijas e hijos. Entonces, una nueva política social que asegure inclusión debe trabajar en asegurar articulación a nivel territorial en la escala que se requiera.

Para el Midis, el reto de la articulación ha tenido que organizarse en dos planos (Lafuente & otros, 2013, p. 14). El primero es entre los programas sociales que ha recibido desde su formación, concebidos independientes y en diferentes momentos, trabajando en generar estrategias de coordinación entre ellos y con los gobiernos subnacionales, que son la representatividad del Estado más próxima a los usuarios de los programas. Por otro lado, un segundo plano en la que se requiere articulación es entre los diferentes sectores del gobierno nacional que planifican sus intervenciones en política social sin criterios comunes de focalización territorial y complementación, sobre espacios donde al mismo tiempo actúan los municipios y el gobierno regional.

Lograr esta acción sinérgica ha sido el principal desafío del Midis en la medida que se enfrentaba al peso de la inercia de décadas de desarticulación, refrendadas en sistemas administrativos y rutinas públicas. Además, sin cambios en la organización del Estado, sus roles y funciones, los procesos se hacen lentos y los presupuestos no pueden organizarse para conseguir los resultados que se requieren. El rol del Estado no es reemplazar a las familias y transformar la sociedad con alguna herramienta mágica, lo que no quiere decir que deje de lado su responsabilidad de asegurar oportunidades a los hogares, en todos sus territorios, para que

desarrollen estrategias que les permitan superar condiciones de exclusión. La desarticulación lleva incluso a que recursos financieros y humanos, que se movilizan desde la sociedad (las empresas con responsabilidad social, las organizaciones sociales y las organizaciones de desarrollo), no logren los impactos que podrían tener. El Estado desperdicia mucho esfuerzo en lo que es una prioridad compartida.

En este artículo presentamos la experiencia del Midis en su búsqueda de respuestas sobre los instrumentos que permitan potenciar la articulación intersectorial e intergubernamental en la búsqueda de la inclusión social. La experiencia se ha denominado: «Piloto de articulación de la política social en 20 provincias del Perú» o P20³ y ha tratado de encontrar en la programación por resultados elementos que aseguren articulación pública en los territorios para trabajar de manera organizada por la inclusión social de los más necesitados.

1.1. Recogiendo la experiencia y la literatura

La base del ejercicio, que buscaba validar el enfoque del Midis, es partir del enfoque por resultados desde las particularidades de los territorios y, por tanto, el proceso empezó con la construcción de modelos causales que no se encasillan como una suma de proyectos y que permitan la definición de matrices de intervención intergubernamental e intersectorial, con participación de actores públicos y privados.

En el proceso, se trataba de recoger las diferentes experiencias de búsqueda de intervenciones articuladas en la experiencia pública reciente. Entre otras se pudo identificar los «Planes de infraestructura económica provincial» (PIEP)⁴, liderados por Provías Descentralizados en asociación con Concedes, PSI, Agrorural, FITEL, «Agua para todos» y «Electrificación

³ En mayo de 2012, cuando el diseño estaba listo para llevarse a campo, se institucionaliza el piloto a través de RM 073-2012-MIDIS.

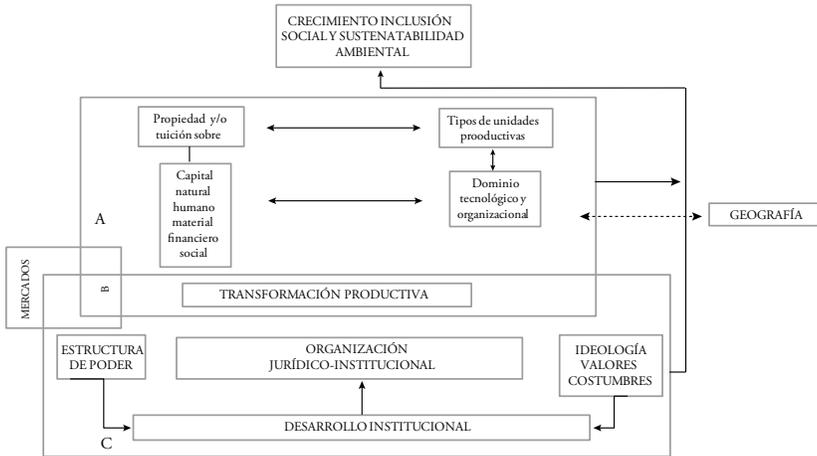
⁴ La experiencia de los «Planes de infraestructura económica provincial» (PIEP), liderados por Provías Descentralizados, se han realizado en trece provincias del país.

rural»; y la estrategia nacional «CreceR», elaborada por la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS). La estrategia nacional CreceR había avanzado en construir algunos planes estratégicos participativos comunales, distritales, provinciales y regionales. A nivel de animación, la cobertura nacional había sido amplia, varios cientos de gobiernos locales habían formado «comisiones locales» CreceR, así como prácticamente todos los gobiernos regionales. Sin embargo, con excepción de los gobiernos regionales de La Libertad y Ayacucho, la experiencia parecía haberse diluido y las comisiones no tenían funcionamiento. Los planes, por su lado, eran largas listas de proyectos en espera de financiamiento. Prácticamente, ninguna intervención articulada se llevó a la práctica⁵.

Desde la literatura, el enfoque del «desarrollo territorial rural», acuñado por Berdegué y Schejtman (2004), ha sido la base para ubicar la dimensión que tiene cada eje estratégico en su relación con las características propias del territorio en sus componentes tanto físicos (geografía) como sociales e institucionales, la base de la que se parte para lograr una transformación productiva que permita un incremento de los activos generados por las familias y, no menos importante, que dichos activos puedan incorporarse a los procesos locales para asegurar una ruta sostenible de progreso (ver gráfico 3). Finalmente, estos procesos, en la medida que requieren una dinámica de ida y vuelta en el mercado, no pueden ser considerados endógenos o de una sola vía. Es verdad que ejes asociados a atenciones en salud, por ejemplo, pueden ser considerados como estandarizados y su relación con el entorno solo se hace relevante con el proveedor del servicio en función de la escala relevante.

⁵ En los departamentos de Puno, Ayacucho y Huancavelica, el proyecto FAO 169, gestionado desde la secretaría técnica de la CIAS, trabajó, para un conjunto de distritos y mancomunidades, «planes articulados locales» (PAL), los mimos que han carecido de institucionalidad y continuidad para organizar la intervención de actores públicos y privados al terminar los recursos del proyecto.

Gráfico 3
La dinámica del modelo de desarrollo territorial rural



Fuente: Shejtman, 2013.

Shejtman identifica el modelo de desarrollo territorial rural como una variante del sugerido por Rodrik (2003); resalta los procesos de transformación productiva e institucional como pilares integrales que conducen a un crecimiento con inclusión social y sostenibilidad ambiental para un determinado espacio. En este esquema, la circularidad de las relaciones entre los componentes se destaca para representar la reversibilidad de los vínculos entre ellos. No existe una causalidad lineal, tampoco puede definirse que hay una jerarquía entre ellos y cualquier cambio endógeno o exógeno al esquema inicial lo modificará en función de su relevancia, el diseño particular del territorio y las relaciones existentes entre los componentes.

En esta medida, para el ejercicio en las provincias, no podíamos partir de los cambios; sino del entendimiento de las relaciones entre componentes para cada uno de los territorios. Si bien planes y proyectos no son una buena pista, sí pueden ser considerados un indicador de prioridades e intenciones planteadas por los actores locales. Una vez que estuvieron las provincias

seleccionadas, se realizó una sistematización de planes de desarrollo concertados y los proyectos de inversión en los presupuestos 2011 para rastrear la «demanda»; es decir, las prioridades de los actores locales. El hecho de que sean tan desiguales en su composición, metodología y criterios hizo que no se convirtiera en una herramienta central del proceso, pero dieron una aproximación cualitativa a los gobiernos locales.

Era claro, entonces, que la orientación no era por «planes y proyectos», sino por resultados. La cuestión era decidir si se prediseñaba un conjunto de resultados, sus cadenas causales y las intervenciones necesarias —es decir, un proceso construido desde el nivel central— o se convocaba a los actores locales a definir, en función de ejes estratégicos, los resultados que deseaban priorizar y construir participativamente las cadenas causales y las intervenciones articuladas. Se opta por lo segundo: talleres participativos, pero con una metodología muy firme. La razón es el carácter de aprendizaje del piloto: si se entregan paquetes prediseñados, probablemente actores locales, esperando que ello mejore su capacidad de obtener recursos, los aceptarían sin tener ni la convicción ni eventualmente las capacidades para conducir estos procesos. Ello prefiguraba un nuevo fracaso. La construcción participativa de los modelos causales, en un país de extrema diversidad como Perú, permitiría, además, generar aprendizajes y abrir nuevos campos en matrices de intervenciones que, desde una oficina en la capital, pueden resultar restrictivos o adaptados a unas realidades y no a otras. El sistema debía quedar abierto. Lo que debía «cerrarse», para lograr aprendizajes a través de comparaciones, eran los ejes y la metodología.

Así, el ejercicio de planificación de la gestión pública en los territorios debía reunir dos estrategias de planeamiento que hasta ahora han funcionado separadas: una orientación por «demanda», que convoca la concertación de autoridades y representantes sociales; y una orientación por «resultados», que identifica cambios específicos, tangibles, a ser logrados en plazos determinados, en la inclusión social de poblaciones, principalmente rurales, precisas e identificables.

El diseño de los resultados se organiza por ejes estratégicos que, por definición, corresponden a acciones articuladas intersectoriales e intergubernamentales: ninguno es competencia exclusiva de algún sector y por lo tanto en los cuatro se requiere el ejercicio de la rectoría encargada al Midis. En este esquema, se trabaja, en cada territorio, con un proceso que define un modelo causal específico relevante para sus características y prioridades (identificación de un resultado final, los resultados intermedios que llevarán a conseguir ese resultado y resultados inmediatos). Sobre la base del modelo, se establece una matriz de intervenciones que identifique, para cada resultado inmediato, los productos que el Estado (u otros actores) debe proveer a la población y sus responsables.

1.2. Las diferencias territoriales y su relevancia

La definición del espacio que corresponde a una unidad territorial es una tarea compleja. Hemos mencionado que se trata de una construcción social antes que una unidad con características físicas específicas. Sin embargo, en la medida que el país se organiza política y administrativamente, donde la menor escala es el distrito, a todo espacio se le puede asociar un distrito, dos o más distritos colindantes o partes de uno o más distritos.

Recogiendo la organización distrital que mantiene el enfoque de la estrategia Crecer que implementaba la secretaría técnica del CIAS durante el gobierno de García, se puede considerar las características específicas de cada distrito en cuanto a la concentración de población en pobreza extrema y pobreza. En las primeras aproximaciones del Midis, siguiendo el esquema de priorización que establece el nuevo modelo para la política, se identificaban tres grupos de distritos prioritarios⁶:

- a) Distritos de pobreza extrema, con más del 50% de su población en extrema pobreza: en total 1,6 millones de personas en 267 distritos.

⁶ Para realizar los cortes, se utiliza la información del «Mapa de pobreza 2007» del Inei. De la priorización, no se considera el 30% de los distritos (cuarto grupo) que no cuentan con las características establecidas.

Son los que se encuentran en la esquina inferior. La prioridad es proveer alivio en su condición de exclusión extrema.

- b) Distritos pobres y rurales, con más del 50% de su población en condición de pobre y más del 50% que vive en centros poblados rurales⁷: en conjunto, 5,5 millones de personas en 829 distritos (excluye a los distritos de extrema pobreza). Requieren una combinación de acciones para el alivio de la pobreza y el desarrollo de capacidades (activos y productividad de los mismos).
- c) Distritos de frontera, con más del 50% pobres (excluye a los anteriores) y focalizados por el programa Juntos, con dos millones de personas en 195 distritos. En general, son los que requieren una priorización en las estrategias para potenciar su salida de la pobreza.

Desde esta aproximación, se identifican las significativas diferencias relativas en cuanto a concentración de población en pobreza y se sustenta la necesidad de establecer políticas públicas con criterios de focalización. Sin embargo, se pueden reconocer dos limitaciones que son necesarias para una buena identificación: la construcción de una película que presente varios planos en el tiempo, en lugar de una foto en un momento determinado (la información de un año es buena, pero se requiere reconocer el proceso para entender la tendencia) y la necesidad de identificar potencialidades territoriales para articularse con corredores dinámicos y, por tanto, una escala mayor es una mejor aproximación a los determinantes de la eficacia de las intervenciones intergubernamentales⁸.

Tomando en cuenta esta perspectiva, se requiere definir una escala mayor para la planificación e intervención de las entidades públicas. La

⁷ Población menor de 2000 personas, como establece el Inei.

⁸ Las intervenciones públicas relevantes para los territorios son las que se realizan en su circunscripción, como aquellas de mayor envergadura que se realizan fuera; además, son acciones que corresponden tanto a los gobiernos locales (municipalidades distritales) como el provincial, los gobiernos regionales y los sectores del gobierno nacional.

opción del piloto P20 fue trabajar en la escala de provincia, identificado su potencial para planificar servicios, vías de comunicación e integración a mercados. En el país, tenemos 1838 distritos organizados en 194 provincias, lo que implica que en promedio cada provincia tiene nueve distritos⁹. La escala provincial permite administrar las necesidades, demandas y prioridades locales, sabiendo que el ámbito regional resulta demasiado amplio, sobre todo en regiones donde territorios de alta exclusión son extremadamente localizados, rodeados de provincias de alto dinamismo económico (La Libertad, por ejemplo); o regiones con espacios geográficos muy diferenciados (por ejemplo, Junín, que contiene sierra y selva con problemas muy diferentes).

El ámbito provincial, si bien como unidad de gobierno es débil (la mayoría de alcaldes provinciales funcionan como gobierno local del distrito capital), permite observar mejor tanto diferencias internas en el territorio (brechas intraprovinciales, que permitan priorizar líneas de acción en zonas), como potenciales lógicas de articulación. Es, además, el espacio de gestión de servicios (por ejemplo, las Ugel o las agencias agrarias funcionan con una lógica provincial). La decisión es importante porque, a la hora de generar una política nacional sobre la base de los aprendizajes, el ámbito para el planeamiento deberá ser provincial aunque, como veremos más adelante, la implementación de la política requiere compaginar la organización de las unidades operativas que son los prestadores del servicio y responsables de reportar la entrega de los productos (por ejemplo, redes, microredes y establecimientos en salud) y la unidades territorial o social, en las que se refleja el impacto de la articulación que se consigue, que puede ser incluso el centro poblado. El planeamiento de las intervenciones articuladas, como veremos más adelante, debe llegar hasta el nivel de centros poblados para poder llevar eficacia en la política de desarrollo e inclusión social, en particular para las zonas rurales más alejadas.

⁹ Un caso particular es la provincia de Lima, que tiene más de cuarenta distritos y concentra un rango de población para cada distrito mucho mayor a varias de las provincias, e incluso departamentos, del país.

En la siguiente parte, tomando en cuenta el marco de análisis del piloto P20 y los objetivos de articulación del Midis, se desarrolla con mayor detalle la experiencia del presupuesto por resultados liderado por el MEF, considerado un aliado fundamental en la ruta para asegurar una gestión por resultados para la inclusión social bajo el enfoque de desarrollo territorial.

2. GESTIÓN POR RESULTADOS Y PRESUPUESTO

Los últimos años, con estabilidad en la macroeconomía y en la política, ha regresado a la administración pública el planeamiento estratégico. La desaparición del Instituto Nacional de Planificación, en los noventa, nos dejó un vacío enorme en personal, funciones y competencias, las que han tenido que empezar a recuperarse para apoyar la orientación del incremento sustancial de recursos públicos en el presupuesto público de cada año, a lo largo de la última década. Entre 2004 y 2014, los recursos considerados en el presupuesto público para las diferentes entidades, sectoriales y subnacionales, se han triplicado; en este contexto, no debe sorprendernos que el presupuesto por resultados (PPR) haya sido una reforma impulsada desde el MEF.

El PPR ha sido «una manera diferente de realizar el proceso de asignación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto público»¹⁰. Constituye un nuevo enfoque para el sistema de presupuesto, orientando a la definición de cambios específicos y concretos que se intenta alcanzar en el bienestar de los ciudadanos y no en relación con la dotación de insumos o actividades de cada ministerio, gobierno regional o municipalidad (Acuña, Huaita & Mesinas, 2012).

El enfoque por resultados implica dejar la forma tradicional de gestionar los recursos públicos, centrado en instituciones (pliegos, unidades ejecutoras, etc.), programas y/o proyectos y en líneas de gasto o insumos. Se trata de cambiar la manera de enfocar las prioridades, poner los resultados

¹⁰ Ver el portal del MEF (<http://www.mef.gob.pe>).

sobre las personas por delante de la oferta de servicios de cada organismo público. Previo al PPR, se priorizaba la oferta en lugar del resultado, no se aseguraba la articulación de las intervenciones públicas, que permite evitar la duplicidad de las acciones y competencias, y se concentra en la eficiencia en lugar de en la eficacia y efectividad de las intervenciones.

Un presupuesto basado en resultados debería tener su eje en los ciudadanos y en los resultados que ellos requieren y valoran. Este enfoque considera y recoge una visión del desarrollo que queremos alcanzar y el presupuesto es empleado para articular las acciones requeridas y los actores responsables en el sector público para la consecución de resultados definidos en relación directa con los cambios en las condiciones y la calidad de vida de la población. De manera esquemática, lo «nuevo» se diferencia de lo «viejo», en el sistema de elaboración del presupuesto, en los siguientes puntos:

- De las instituciones a los resultados que valora y requiere el ciudadano. En la lógica tradicional, se debate las asignaciones presupuestarias en función de las instituciones; mientras que, en la nueva lógica, la asignación de recursos se debe realizarse en función de los resultados sobre las personas.
- De los insumos a los productos. En el viejo esquema, la asignación de los recursos públicos se hace por insumos (remuneraciones, bienes y servicios, etc.), que se enmarcaban bajo un programa o proyecto; mientras que, en una gestión por resultados, esas asignaciones se hacen por insumos, que se conectan a productos (vacunas aplicadas, libros distribuidos, etc.) según estructuras de costos y modelos operativos.
- Del «incrementalismo» a la cobertura de productos. Bajo el enfoque de presupuesto por resultados, primero deben establecerse recursos según coberturas de productos y después se distribuye por instituciones según el papel que desempeñan.

- Del control financiero a la efectividad del Estado. Se involucra en acciones que propicien una gestión efectiva del Estado, yendo más allá del simple control financiero que se reduce a verificar si se gastó lo asignado según los marcos normativos.

En esta parte del artículo, desarrollaremos el procesos que ha seguido el sistema de elaboración del presupuesto en su orientación a resultados. Consideramos la parte de su gestación en los programas estratégicos y desarrollamos el vigente; finalmente, discutimos la orientación que tiene el PPR en cuanto a la articulación territorial que define las posibilidades y limitaciones que tiene el sistema para apoyar la gestión por resultados en inclusión social y desarrollo.

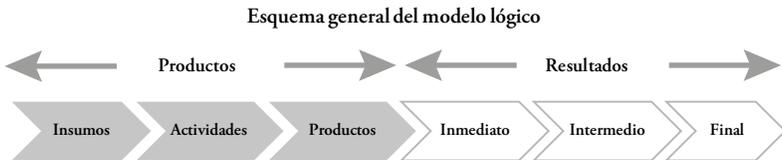
2.1. Los programas presupuestales estratégicos

En esta nueva manera de organizar los procesos representa un cambio sustancial para la gestión pública en su necesidad de orientar la bonanza fiscal de los últimos años. Con esta reforma, se han incluido una nueva batería de componentes e instrumentos que son relevantes para la acción coordinada del Estado, los mismos que desarrollaremos a continuación.

El primero de ellos es la «programación estratégica» (ver gráfico 4), quizás el más conocido, al nivel que es común que sea el único que se reconoce como presupuesto por resultados. En sus inicios (la segunda mitad de la primera década de 2000), se trataba de un reordenamiento y priorización de los recursos de las entidades correspondientes hacia estrategias nacionales (denominadas «programas estratégicos») que responden a una problemática identificada sobre la población nacional y que requieren, por lo general, de la intervención articulada de los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, reducción de la desnutrición crónica o logros de aprendizaje de los niños). Para ello, se identifica aquellos bienes y servicios entregados a la población (productos) con sustentada evidencia de generar efectos positivos en la población (resultados) para solucionar el problema respectivo (por ejemplo, controles de crecimiento

del niño respecto a la desnutrición crónica o materiales educativos para el aprendizaje de los niños).

Gráfico 4 Elementos y organización en la programación estratégica



Un segundo instrumento es el «seguimiento de los programas estratégicos», a partir de los resultados identificados como los que se buscaba obtener. El seguimiento constituye una actividad permanente de recopilación, construcción, medición y análisis de datos de indicadores de desempeño específicos sobre productos y resultados de los programas presupuestales desarrollados por las entidades del sector público (con un énfasis inicial en las intervenciones incluidas en los programas estratégicos), los cuales proporcionan indicaciones sobre el avance en el logro de sus objetivos, así como el progreso en el uso de los recursos asignados. Así, se busca dar señales de alerta respecto de la ejecución de las metas previstas y, con ello, propiciar decisiones correctivas oportunas.

En la misma orientación del seguimiento, pero con el objetivo de hacer cambios de mediano y largo plazo, se requiere de «evaluaciones independientes», el tercer elemento central de la reforma. Las evaluaciones constituyen análisis sistemáticos y objetivos de un proyecto, programa o política en curso o concluido, en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia, impacto y/o sostenibilidad para el logro de los resultados esperados. Las evaluaciones permiten disponer de información sobre el desempeño, principalmente para sustentar la toma de decisiones en materia presupuestal y establecer mejoras en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para esto último, sobre la base de los resultados de la evaluación, las entidades correspondientes asumen compromisos formales de mejora sobre su desempeño (matriz de compromisos).

Asociado a las evaluaciones independientes, se han definido compromisos de mejora de desempeño que se desprenden de las recomendaciones que realizan los evaluadores. Este proceso se ha plasmado en «matrices de compromiso de mejora del desempeño» que se publican asociadas a cada evaluación en el portal del MEF y se genera un informe de rendición de cuentas anual para el Congreso de la República¹¹.

Un producto concreto de la aplicación de la programación estratégica, como ya hemos mencionado, ha sido la identificación de los programas estratégicos de carácter nacional. Se trata de programas definidos en la óptica de mejorar el bienestar de ciudadanos específicos, proveyendo un conjunto de insumos, productos y resultados articulados en relaciones causales definidas y validadas por la experiencia o evidencias científicas.

Este enfoque, de arriba hacia abajo, identifica aquellos elementos que soportan la selección de un conjunto de productos frente a una intervención o acción deseada de manera independiente de lugar, país o cultura con la que se encuentre relacionada.

El proceso de programación estratégica parte de la identificación de los actores involucrados en los procesos relacionados a una condición de interés que afecta a un grupo poblacional (problema crítico). Estos actores, del sector público, son los responsables de ejecutar tareas de análisis y de toma de decisiones que implica la programación estratégica, que pueden ser organizadas en dos fases.

La primera fase se relaciona con la elaboración y/o validación del diagnóstico. Es necesario identificar el problema crítico sobre el que se busca intervenir, así como las causas directas e indirectas asociadas a su presencia. Sus instrumentos metodológicos son los modelos conceptuales (identificación de conceptos y sus relaciones), modelos explicativos (caracterización del problema y sus factores causales, con una jerarquía de los mismos) y modelos prescriptivos (identificación y priorización de las intervenciones).

¹¹ Ver portal del MEF (<http://www.mef.gob.pe>).

Luego, la segunda fase está dirigida al diseño de la estrategia de intervención. Esta fase implica la construcción del modelo lógico asociado al programa, que desarrolla la relación y/o articulación entre productos y resultados, asociados al problema identificado en la fase anterior; además, en esta fase es necesario determinar los valores y magnitudes involucrados en la operación del programa.

De manera general, se dice que la programación presupuestaria estratégica comprende una secuencia ordenada de momentos para el diseño de un conjunto articulado de intervenciones y acciones —para los distintos niveles de gobierno nacional, regional y local— que al ser implementados posibiliten la generación de productos y estos, a su vez, el logro de resultados.

En el año 2008, al inicio de la aplicación del presupuesto por resultados, se había definido cinco programas estratégicos: el programa articulado nutricional, la salud materno-neonatal, el logro de aprendizaje al finalizar el tercer año de primaria, el acceso a la identidad y el acceso a servicios básicos y oportunidades de mercado. Luego, en el año 2009, se integraron cuatro nuevos programas; en el 2010, otros cinco programas; y en el 2011, ocho programas más (ver tabla 1).

Tabla 1
Relación de programas presupuestales según año de implementación
(2008 a 2011)

	Programa estratégico y/o presupuestal	2008	2009	2010	2011
1	Programa articulado nutricional				
2	Salud materno-neonatal				
3	Logros de aprendizaje al finalizar el III ciclo				
4	Acceso de la población a la identidad				
5	Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado				
6	Acceso a agua potable y disposición sanitaria de excretas (rurales)				
7	Acceso y uso a servicios públicos de telecomunicaciones (rurales)				
8	Acceso a energía en localidades rurales				
9	Gestión ambiental prioritaria				
10	Accidentes de tránsito				
11	Seguridad ciudadana				
12	Vigencia de los derechos humanos y derechos fundamentales				
13	Mejora de la sanidad agraria				
14	Incremento de productividad rural (pequeños productores agrarios)				
15	Incremento de la productividad de las MYPES				
16	TBC-VIH/Sida				
17	Enfermedades metaxenicas y zoonosis				
18	Enfermedades no transmisibles				
19	Seguridad alimentaria				
20	Gestión integrada de los recursos naturales				
21	Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres				
22	Prevención y control del cáncer				

Fuente: leyes de presupuesto.

2.2. El esquema vigente de PPR

En el año 2011, en el último año de la gestión del presidente García, se cambia el enfoque de programas estratégicos a programas presupuestales por resultados. El ajuste representa mucho más que un cambio de nombre, con sus ventajas y desventajas; se refuerza la identidad sectorial de los programas, con mayor relevancia de los productos relacionados a resultados. La prioridad es incorporar la mayor parte de los recursos públicos al proceso antes que mantener el enfoque centrado en los resultados finales sobre las personas sin considerar a los responsables de proveer los servicios.

En la nueva orientación, se refuerza el proceso metodológico y se busca «fortalecer el protagonismo de los rectores de la política sobre el diseño e implementación de los programas con la finalidad de no diluir la responsabilidad institucional sobre el logro de resultados. Asimismo, se busca reducir los costos en términos de requerimientos de coordinación y administración con la finalidad de lograr cambios metodológicos que permitan ampliar la cobertura del presupuesto por resultados al total del presupuesto»¹². Los requerimientos para asegurar la coordinación intersectorial o intergubernamental disminuyen su peso frente al requerimiento de restablecer el control sectorial de los rectores de la política.

En el presupuesto de apertura del año 2012, se incrementaron los programas presupuestales a sesenta, frente a los veintidos programas presupuestales estratégicos existentes en 2011. Los nuevos programas presupuestales organizan una tercera parte del presupuesto público no financiero¹³ con una concentración significativa en los sectores con mayor

¹² Sustentación de motivos de la ley de presupuesto 2012, presentada al Congreso de la República en agosto del año 2011.

¹³ Las otras dos terceras partes se asignan a «acciones centrales» (no tienen un resultado específico de manera directa ya que contribuyen de manera transversal) y «acciones presupuestales que no resultan en productos» (para todo lo demás).

presupuesto: transportes, educación, seguridad ciudadana (Ministerio del Interior), saneamiento y salud.

Los programas presupuestales diseñados y aprobados corresponden en su mayoría a acciones que dependen de los ministerios del Poder Ejecutivo y organizan productos y gastos que se proveen directamente desde el nivel central. La mitad de los programas presupuestales (treinta de sesenta), en el presupuesto de apertura del año 2012, han tenido recursos asignados exclusivamente por entidades del gobierno nacional; es decir, la asignación de gobiernos regionales y gobiernos locales ha sido cero soles. En otros diecinueve programas, la relevancia de los recursos asignados en el gobierno nacional superaba el 75% del total y, en los otros once, que son aquellos que vienen del proceso anterior, asociados a salud y educación, se tiene una participación más equilibrada entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales.

Bajo el esquema vigente de presupuesto por resultados, las políticas, como los productos e insumos, están asociados con intervenciones que son territorialmente neutros. La misma intervención, bajo un diseño homogéneo y estandarizado, es adecuada para la sierra como para la selva y la costa; no es relevante, para obtener los resultados, que se considere el marco institucional o el nivel de desarrollo en el que se encuentran las comunidades.

En la siguiente parte, veremos que el reto planteado con la creación del Midis ha sido remontar esta visión. El sistema presupuestal organizado por el MEF puede ser «neutral» para los territorios; pero la gestión pública para promover el desarrollo y la inclusión social, por definición, requiere un enfoque territorial para obtener los resultados que se ha planteado (ver tabla 2).

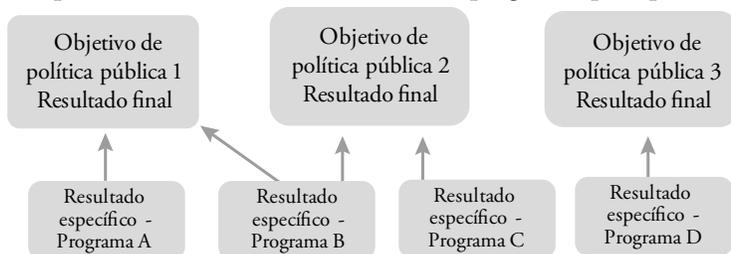
Tabla 2
Evolución de las metodologías de elaboración de los presupuestos en el Perú

Enfoque funcional	Programa presupuestal estratégico (PPE)	Programa presupuestal con enfoque de resultados (PPER)
<p>Manera tradicional como se venía formulando el presupuesto desde la entrada, en vigencia de la ley de gestión presupuestaria en 1997.</p>	<p>Proceso sistemático de determinación de resultados, productos e intervenciones; así como las metas a alcanzar y los recursos necesarios. El proceso permite una construcción articulada de intervenciones, posibilitando una mejora en la eficacia y eficiencia del Estado.</p>	<p>Constituye la unidad básica de programación de las acciones del Estado en cumplimiento de sus funciones a favor de la sociedad.</p>
Características		
<p>Débil articulación con la planificación territorial, sectorial e institucional.</p> <p>Predominancia del enfoque institucional y sectorial por sobre el resultado que valora y requiere el ciudadano.</p> <p>Rigidez para gestionar como consecuencia de normatividad abundante, desarticulada y contradictoria.</p> <p>Marcado énfasis en la gestión financiera, a pesar de los avances en identificación y monitoreo de productos.</p> <p>Débil desarrollo de mediciones del desempeño que permitan determinar si se logran o no los objetivos.</p> <p>Carencia de evaluaciones significativas que retroalimenten los procesos de toma de decisiones.</p>	<p>Establecer relaciones claras y verificables entre resultados (cambios) a lograr y los medios determinados para ello (productos).</p> <p>Incentivar diseños integrados y articulados de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados a favor de la población.</p> <p>Establecer criterios de eficiencia y eficacia para asignar y priorizar recursos sobre la base de las grandes necesidades nacionales.</p> <p>Generar las bases para una adecuada articulación entre los procesos de planificación y los procesos presupuestales.</p>	<p>Su existencia está justificada por la necesidad de lograr resultados específicos (cambio que se busca alcanzar en la población objetivo) para contribuir al logro de un resultado final, asociado a un objetivo de política pública.</p> <p>Para lograr dicho resultado específico se requiere generar previamente productos, los cuales representan los bienes y servicios que entrega el programa para lograr el resultado específico.</p> <p>Los productos se pueden lograr o generar mediante la realización de un conjunto articulado de actividades.</p> <p>El diseño de un programa presupuestal comprende la realización de tareas de análisis y de toma de decisiones organizadas en dos fases: el diagnóstico (problemas y sus causas) y el marco lógico (identificación de resultados y productos asociados).</p>

Fuente: directivas y metodología vigente, Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP-MEF).

En la programación del presupuesto 2014, realizada en el año 2013, en relación al diseño y revisión de los programas presupuestales, la Dirección General de Presupuesto Público, en la directiva correspondiente, incluyó la articulación territorial como elemento complementario¹⁴. Claramente, el enfoque de presupuesto por resultados se concentra en resultados específicos en relación a programas presupuestales vigentes, que en general tienen un desagregado de productos que pueden ser asociados con distinto nivel de gobierno, para contribuir entre todos ellos a uno o más objetivos de política pública o resultado final (en las personas) (ver gráfico 5).

Gráfico 5
Esquema de articulación territorial de los programas presupuestales



Fuente: MEF.

Los instrumentos disponibles han venido avanzando en apoyar la articulación intergubernamental; sin embargo, como veremos en la siguiente parte, se requiere asegurar que dicha articulación suceda en los tiempos y territorios específicos, además que sea recurrente, sucesiva y/o complementaria si lo que se busca es conseguir resultados de desarrollo e inclusión social. A continuación, se desarrolla la experiencia del P20

¹⁴ Este instrumento, en el momento que se implementaba el P20 en el Midis, refleja las tendencias que se tenían en el sistema presupuestal dirigido por el MEF. Ver: <<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>>.

en dos provincias para dos ejes de política: nutrición infantil e inclusión económica.

3. APROXIMACIÓN A LOS CASOS DE HUANTA Y HUANCABAMBA¹⁵

Con información de base sobre los territorios provinciales y el esquema vigente de programación presupuestal por resultados, se ha seguido, en el marco de la experiencia del «Piloto de articulación de la política social en 20 provincias del Perú», un proceso similar en ambas provincias para identificar intervenciones articuladas con enfoque por resultados. La base del proceso ha sido el trabajo coordinado con el gobierno regional del departamento y los alcaldes provinciales para la organización de talleres participativos, con la presencia de actores públicos y privados relevantes, en cada una de las capitales provinciales.

Para la identificación y priorización de resultados, se ha trabajado recogiendo intervenciones en curso sobre la base de los ejes propuestos por el Midis¹⁶ que permitan la construcción de un modelo causal asociado al resultado que se busca alcanzar. El proceso metodológico ha buscado diferenciar las intervenciones o proyectos en curso (que es la forma en la que se organizan las entidades públicas) del resultado que se quiere alcanzar; sobre la base del resultado para una población en un territorio específico, se han definido los requerimiento y la oferta de intervenciones públicas, existentes o potenciales.

La identificación de resultados ha sido la siguiente:

- Desnutrición crónica infantil: reducir la brecha de prevalencia de desnutrición crónica infantil.

¹⁵ Información tomada del informe final del «Piloto de articulación de la política social en 20 provincias del Perú» a cargo del Midis.

¹⁶ Se han propuesto cuatro ejes: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, competencias para la vida o preparación para el mercado laboral y generación de ingresos autónomos.

- Desarrollo infantil temprano: reducir la brecha en niveles de desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños menores de cinco años.
- Competencias para la vida: reducir la brecha en los niveles de desarrollo cognitivo y socioemocional de niños, niñas y adolescentes.
- Inclusión económica: reducir la brecha en el nivel de ingresos autónomo entre hogares.

Los resultados formulados de manera participativa han estado relacionados con acciones y/o proyectos que se vienen realizando entre las instituciones públicas. No se trataba de formular buenos deseos; sino identificar, a partir de las acciones en curso, los resultados que se tratan de alcanzar. El formato de identificación de resultados contiene tres niveles de información: a) una meta específica asociada al cambio que se busca obtener en la población establecida; b) la definición del lugar o territorio al que corresponde el resultado con especificidad a nivel de distrito y/o centro poblado; y c) una descripción de la oferta pública vigente que ha propiciado el resultado seleccionado y que puede permitir evaluar los requerimientos adicionales.

En este esquema se identificaron tres resultados en cada provincia, correspondientes a los ejes nutrición infantil, competencias para la vida y generación de ingresos autónomos. Para el caso del presente artículo, desarrollamos los ejes de inclusión económica y nutrición infantil, haciendo un ejercicio comparado entre ambas provincias respecto al enfoque general. A continuación, se presenta un perfil de los principales indicadores de ambas provincias y se desarrolla cada uno de los ejes en relación con las matrices de intervenciones efectivas identificadas en cada una de las localidades.

3.1. Características de las provincias

La evolución que han seguido las provincias de Huancabamba y Huanta, en relación a la clasificación utilizada, es marcadamente diferente; lo que no es contradictorio con que ambas provincias tienen una alta presencia de población en pobreza. Huanta, en el norte del departamento de Ayacucho, entre 1993 y 2007, ha pasado de 65 mil a 93 mil habitantes, mientras que la incidencia de la pobreza ha disminuido de 77% a 69%; en cambio, en el mismo periodo, Huancabamba, en la sierra de Piura, ha incrementado la incidencia de la pobreza de 60% a 76% y su población actual se ubica alrededor de los 124 mil habitantes.

En relación con los indicadores de desarrollo, ambas provincias muestran serios problemas. Respecto a la tasa de incidencia de la pobreza, es el doble del promedio nacional y el triple para pobreza extrema: mientras el promedio nacional para 2009 se ubicaba en 11%, la incidencia en Huanta es de 29% y en Huancabamba llega hasta el 38%. En relación con la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, ambas provincias muestran tasas que duplican al promedio nacional. Por último, en relación con el acceso simultáneo a los cuatro servicios públicos centrales (agua mejorada, servicio higiénico mejorado, electricidad y telefonía), solo se cumple para 5% de los hogares de Huancabamba y 13% de los hogares de Huanta.

La geografía de la provincia de Huanta genera una diferencia significativa entre cuatro espacios. El centro, que es dominado por el distrito capital, el cual concentra más del 45% de la población, junto con el distrito de Luricocha (6% de la población), muy bien conectado con la ciudad de Huamanga y con la mayor concentración de servicios básicos para la población. La zona andina tropical, integrada por Sivia y Llochegua, es de baja altura, con alta migración desde Huanta para el trabajo temporal (es una de las entradas al Vraem), se encuentra en el límite con el departamento de Cusco y concentra 25% de la población de la provincia. Finalmente, las zonas sur y norte, menos articuladas con la capital de la provincia y con bajo nivel de concentración poblacional.

En seis de los ocho distritos, la tasa de desnutrición crónica en 2009 superaba el 50%, en Huamanguilla se ubica apenas dos puntos debajo del 50% y en Huanta la prevalencia de DCI es 39% (ver tabla 3).

Tabla 3
Indicadores de desarrollo social en distritos de las provincias de Huanta
(porcentaje para 2009)

		Pobreza	Pobreza extrema	Desnutrición crónica	Acceso a los 4 servicios
Provincia de Huanta		59,9%	28,8%	47,3%	12,7%
1	Huanta	53,6%	24,7%	39,0%	25,5%
2	Luricocha	70,7%	37,5%	49,6%	3,6%
3	Sivia	52,9%	22,2%	49,7%	9,5%
4	Llochegua	44,8%	11,6%	51,8%	0,2%
5	Huamanguilla	77,7%	38,6%	47,4%	3,0%
6	Iguaín	65,6%	33,2%	55,6%	3,2%
7	Santillana	74,9%	45,4%	58,0%	0,1%
8	Ayahuanco	87,9%	54,6%	58,7%	0,0%

Fuente: Infomidis (<http://www.midis.gob.pe>).

La provincia de Huancabamba está conformada, igual que Huanta, por ocho distritos. El distrito de Huarmaca, sin ser la capital provincial, es el más poblado —concentra a más del 30% de la población— y se trata de un espacio territorial completamente desarticulado al resto de la provincia. Su acceso principal a los mercados es por Chiclayo, departamento de Lambayeque, antes que la capital de la provincia o del departamento. Los distritos Canchaque y Huancabamba, los mejor articulados con la capital departamental, son los que presentan los mejores indicadores en cuanto a pobreza, pobreza extrema y acceso a los cuatro servicios principales. En cuanto a desnutrición crónica, las estadísticas a nivel de los distritos

tienen vacíos importantes; solo para cuatro de los ocho distritos se ha realizado el cálculo, con estimados que superan de lejos el 50% de la prevalencia de DCI en niños menores de cinco años (ver tabla 4).

Tabla 4
Indicadores de desarrollo social de distritos de las provincias
de Huancabamba
(porcentaje para 2009)

		Pobreza	Pobreza extrema	Acceso a los 4 servicios
Provincia de Huancabamba		75,7%	38,4%	4,9%
1	Huancabamba	67,9%	22,9%	12,4%
2	Sondor	74,0%	38,0%	3,0%
3	Sondorillo	77,8%	34,6%	0,0%
4	Canchaque	61,1%	14,5%	9,0%
5	San Miguel de El Faique	69,7%	32,4%	2,1%
6	Lalaquiz	80,8%	50,1%	0,0%
7	Carmen de la Frontera	71,3%	32,8%	1,5%
8	Huarmaca	86,8%	58,5%	2,2%

Fuente: Infomidis (<http://www.midis.gob.pe>).

En relación con la presencia de programas sociales para ambas provincias, resalta el programa de transferencia monetarias condicionadas Juntos. La provincia de Huancabamba, a junio de 2013, tenía en el programa 17 000 hogares (en agosto de 2012, tenía 13 756); en el caso de Huanta, la cobertura del programa es relativamente menor: son 9000 hogares (en agosto del año anterior, alcanzaba los 8813 hogares). En el caso del programa Pensión 65, los usuarios en Huancabamba son 4000 y en Huanta, un poco menos de 2800.

Finalmente, en cuanto a presupuesto público, las provincias reciben asignaciones muy diferenciadas. Los municipios de la provincia de Huancabamba han tenido, en 2012, un gasto conjunto de 112 millones por todas las fuentes de financiamiento que, agregado al gasto del gobierno regional¹⁷, implica un gasto por persona de S/. 1548 anuales. En cambio, para la provincia de Huanta, el gasto agregado de los gobiernos locales alcanzó los 128 millones y el gasto por persona, incluyendo el gobierno regional, alcanza los 2536 per cápita; lo que representa un 65% más que la otra provincia (ver tabla 5).

Tabla 5
Presupuesto de los gobiernos locales de las provincia (2012)
por fuentes de financiamiento
(millones de soles)

	Huancabamba			Huanta		
	PIA	PIM	Gasto	PIA	PIM	Gasto
Recursos determinados (canon y otros)	26,9	75,0	50,4	13,5	57,1	40,1
Recursos determinados (Foncomun)	36,9	43,3	35,8	22,5	26,8	22,2
Recursos ordinarios	3,1	40,4	18,4	4,4	99,9	37,9
Donaciones y transferencias	0,0	7,3	2,1	0,0	39,6	24,7
Recursos directamente recaudados	0,8	3,0	2,0	2,0	4,9	2,7
Recursos por crédito	0,0	6,2	3,0	0,0	0,5	0,5
Total	67,7	175,1	111,6	42,3	228,8	128,2

Fuente: portal de transparencia económica del MEF.

¹⁷ Consideramos que el gasto regional es un estimado simple. Se asume que el gasto es homogéneo para todo el departamento. Se calcula como gasto total entre población total.

3.2. Matrices de intervenciones efectivas en generación de ingresos autónomos

El eje «inclusión económica» de la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social aprobada por Midis establece la necesidad de la articulación de esfuerzos para incrementar el ingreso autónomo de la población adulta en proceso de inclusión; es decir, aumenta aquellos ingresos de las familias que no correspondan con transferencias, públicas y/o privadas. El objetivo central, sobre el que se construye el resultado, es reducir las brechas en acceso y calidad de la infraestructura y servicios, acortar las brechas en el acceso a oportunidades para incrementar la productividad y reducir las brechas particulares a servicios financieros.

En el momento en que se han realizado los talleres de identificación de resultados, no se contaba con un modelo lógico establecido para este eje de la estrategia. Metodológicamente se solicitó a los participantes, luego de la priorización de una meta asociada a un grupo de personas involucradas con una actividad económica específica, extrapolar su experiencia con otros modelos lógicos.

En la provincia de Huanta, se identificaron tres resultados asociados con el eje. El primero relacionado con familias productoras de quínua en el centro poblado de Macachacra, sobre la base del proyecto Quínua del gobierno regional y la inversión realizada en el sistema de riego en Macachacra por Foncodes y la municipalidad. El segundo resultado estaba relacionado con los ingresos de los productores de papa de Uchuraccay, que se sustenta en la intervención de la agencia agraria con el proyecto de papa nativa en el marco de la intervención de Procompite. Finalmente, el tercer resultado, que ha sido el priorizado por su relativa mayor ruralidad y nivel de brecha en acceso a servicios, es incrementar los ingresos de las familias productoras de palta del centro poblado de Yuraccracay, en Luricocha, donde viene interviniendo tanto el programa de desarrollo agropecuario del gobierno regional como el proyecto de infraestructura de riego ejecutado en el gobierno local y Foncodes.

Asociado con el resultado priorizado, se han identificado tres resultados intermedios necesarios para alcanzar el resultado final. El primero referido a productividad (manejo agronómico, infraestructura de riego y manejo de cosecha y postcosecha); el segundo relacionado con asociatividad (tanto en aptitudes individuales como colectivas); y, en tercer lugar, la mejora en su articulación comercial (identificación de mercado, fortalecimiento de la organización para comercializar e infraestructura para el acopio de la producción) (ver tabla 6).

Por otro lado, en Huancabamba también se identificaron tres resultados para este eje. El primero asociado a 700 familias de 14 caseríos de Carmen de la Frontera que se dedican a la producción de café, panela granulada y cacao, considerando la intervención de la ONG Progresia con el gremio de productores de CEPICAFE y las inversiones en infraestructura vial de la municipalidad provincial y el gobierno regional. El segundo y tercer resultado ha estado relacionado con el ingreso que generan productores de panllevar (maíz amiláceo, papa y arveja), que son beneficiarios de proyectos de asistencia técnica e infraestructura de riego de parte de Agrorural y Foncodes tanto en el distrito de Carmen de la Frontera como en Sondorillo.

Luego de un intercambio de puntos de vista entre los participantes del taller, se priorizó el resultado correspondiente al distrito de Sondorillo, sobre el que se construyó la matriz de intervenciones efectivas que aseguren el resultado identificado. A nivel de resultados intermedios, se ha identificado cuatro. El primero relacionado con el volumen de producción y productividad (manejo tecnológico productivo y gestión del riego), organización de los productores para la inversión (acceso a financiamiento), articulación de los productores en su acceso a los mercados y constitución de organizaciones de productores (comercialización y aprovechamiento de los beneficios de la formalización) (ver tabla 7).

Tabla 6
Matriz de intervenciones efectivas para el logro del resultado de inclusión económica en la provincia de Huanta

Provincia de Huanta					
Incrementan en 5% los ingresos autónomos de 200 familias productoras de palta en el centro poblado de Yuraccaray, en el distrito de Luricocha.					
Mejora de la productividad del cultivo de palta.		Mejora de la asociatividad.		Mejora de la articulación comercial.	
Mejora el manejo agronómico.	Mejora la infraestructura de riego.	Mejora el manejo de cosecha y post-cosecha.	Sensibilización y cambio de aptitud.	Formalización y fortalecimiento de la organización.	Identificación y selección de mercados existentes.
				Fortalecimiento de la organización para la gestión comercial.	Mejoramiento e implementación del centro de acopio.

Fuente: informe de taller del P20-Midis.

Tabla 7
Matriz de intervenciones efectivas para el logro del resultado de inclusión económica en la provincia de Huancabamba

Provincia de Huancabamba Incremento en 25% de los ingresos económicos de 200 familias de la zona alta y media de Sondorillo, asentados en 12 caseríos.			
Productores incrementan su producción y productividad de los cultivos de maíz amiláceo, papa y arveja en un 20%.	Organización de productores invierten en tecnología productiva del cultivo.	Organización de productores participa a precios competitivos en mercados locales y regionales.	Organización de productores realiza sus actividades productivas y comerciales de manera conjunta.
60% de los productores de 12 caseríos tienen agua de riego en cantidad suficiente para el cultivo.	Acceso a créditos blandos e incentivos económicos de la cooperación nacional.	Mejora del acceso a mercados locales y regionales.	Al menos una organización de productores está formalizada.
60% de los productores mejoran sus capacidades en el manejo tecnológico de sus cultivos.			50% de los productores forman parte de alguna asociación de productores vinculados al mercado.

Fuente: informe de taller del P20-Midis.

Considerando ambas matrices de modelo lógico, resultado final, resultados intermedios y resultados inmediatos, se encuentra similitudes importantes; siendo que en Huanta se trata de una producción frutícola especializada y permanente, frente a Huancabamba en donde la canasta de productos es por campañas. Es verdad que ambos resultados se asocian con actividades agrícolas, pero las características de la agricultura de los valles andinos de Huanta es significativamente diferente a la agricultura de secano de la agreste sierra de Huancabamba.

Las diferencias entre ambas matrices de intervenciones efectivas se presentan en los productos necesarios para que suceda el resultado inmediato identificado, tanto en las características o especificidades asociadas a cada producto (por ejemplo, el tipo de asistencia técnica para mejora de la productividad, los tiempos en los que se requiere y la modalidad para su prestación) como la combinación de productos requeridos para obtener un resultado inmediato en particular, lo que depende directamente de las características específicas del territorio en el que se ha identificado el resultado que se busca alcanzar.

3.3. Matrices de intervenciones efectivas en disminución de la prevalencia de DCI

Para el eje «nutrición infantil», que tiene como antecedente el «programa articulado nutricional» (PAN) como programa estratégico en el periodo inicial de la programación presupuestal por resultados, se ha identificado que los actores reconocen con una profundidad importante el modelo lógico difundido por el MEF los últimos años.

En este modelo, cuyo resultado final es disminuir la prevalencia de la DCI, se tiene identificado como marco general tres resultados intermedios (ver tabla 8):

- Bajar la incidencia de bajo peso al nacer, mejorando la nutrición de las gestantes.

- Bajar la morbilidad por IRA y EDA, mejorando el acceso a servicio de agua y saneamiento y enfrentar su presencia en los menores.
- Mejora de la calidad de las dietas alimentarias, incorporando buenas prácticas y trabajando por la seguridad alimentaria de los hogares involucrados.

Tabla 8
Modelo lógico asociado con nutrición infantil en la estrategia nacional de desarrollo e inclusión social

Disminuir la prevalencia de desnutrición crónica infantil en niños menores de 3 años.				
Bajar incidencia de bajo peso al nacer.	Bajar morbilidad por IRA y EDA en menores de 36 meses.		Calidad de la dieta de menores de 36 meses (nutrientes y micronutrientes).	
Subir estado nutricional de la gestante.	Acceso al agua potable y saneamiento.	Detección, diagnóstico y tratamiento eficaz y oportuno.	Adopción de prácticas para el cuidado de la salud y nutrición infantil.	Seguridad alimentaria del hogar.

Fuente: informe de taller del P20-Midis.

En Huanta, al momento de la identificación, se establecieron seis resultados diferenciados por el espacio geográfico de intervención y los actores involucrados en cada uno de ellos, considerando que se manifestaron restricciones para establecer metas específicas para cada uno de dichos resultados (ver tabla 9). Finalmente, aplicando los criterios de priorización establecidos en la metodología, se seleccionó el resultado asociado al centro poblado de Villa Florida, en el distrito de Iguain, sobre la base de las intervenciones que viene realizando la ONG Acción Contra el Hambre, USAID, Juntos y la municipalidad distrital.

Tabla 9
Matriz de intervenciones efectivas para el logro del resultado de nutrición infantil en la provincia de Huanta

Provincia de Huanta			
Niñas y niños protegidos de la DCI, reduciendo 2% la incidencia actual en cada centro poblado del distrito de Iguain (Villa Florida).			
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer.		Reducir IRA y EDA en niñas y niños menores de 3 años de edad.	Mejorar la alimentación y nutrición en menores de 3 años.
Promover educación alimentaria a madres gestantes.	Garantizar la disponibilidad de alimentación o suplementos a madres gestantes.	Control y vigilancia de madres gestantes.	Promover familias saludables.
		Identificación y atención oportuna de IRA y EDA.	Garantizar el consumo de alimentos balanceados.
			Promover educación alimentaria para niñas y niños menores de 3 años de edad.

Fuente: informe de taller del P20-Midis.

En el taller de Huancababa, en Piura, se identificaron tres resultados para este eje. El primero enfocado en los niños del centro poblado de Yanguas en el que se tenía mapeada la intervención recurrente de Juntos, Diresa y Pronaa; en segundo lugar, se identificó un resultado asociado al centro poblado de Parguyuc, en Huarmaca, donde, además de las intervenciones identificadas en Sondor, se incluye el trabajo de la municipalidad distrital en la promoción de las prácticas saludables e infraestructura de saneamiento para los hogares. Finalmente, en tercer lugar, se identificó un resultado asociado a veinte caseríos del distrito de Huancabamba, con campañas para asegurar DNI gratuitos a cargo de la gobernación e intervención del programa de acompañamiento familiar a cargo de la municipalidad provincial de Huancabamba. El resultado priorizado para la identificación de la matriz de intervenciones efectivas ha sido el de Huancabamba, por el nivel de ruralidad de la zona de intervención y la brecha en relación a los otros distritos de la región (ver tabla 10).

Tabla 10
Matriz de intervenciones efectivas para el logro del resultado de nutrición infantil en la provincia de Huancabamba

Provincia de Huancabamba			
Reducir en 5% el nivel de incidencia de la DCI en veinte caseríos del distrito de Huancabamba.			
Reducir el nivel de incidencia de bajo peso al nacer.	Atención integral al menos de 36 meses.		Incremento de cobertura a menores de 3 a 5 años de edad.
Atención oportuna de las madres gestantes.	Atención al menor de 36 meses.	Adopción de prácticas saludables.	Incremento de cobertura de los servicios de educación inicial.

Fuente: informe de taller del P20-Midis.

En general, no se resalta diferencias entre ambas matrices hasta el nivel de resultados inmediatos, con la particularidad del caso de Huancabamba

en el que se definió incluir la cobertura de educación inicial por su importancia para la promoción de prácticas en los niños que luego tienen impacto en los hogares. Incluso el modelo lógico, en relación con las matrices territoriales, guarda una semejanza importante sin ser difundido entre los participantes durante el taller de trabajo.

A nivel de productos, las diferencias que se encuentran están relacionadas con el proveedor, el que define un conjunto de actividades diferenciadas cuando se asocia al mismo producto. Para muestra un botón: en el caso de Huancabamba, el gobierno local viene prestando un servicio de acompañamiento a las familias, que se compone de charlas sobre nutrición, prácticas saludables y estimulación a los menores; en cambio, en Huanta, el enfoque ha sido asociar este servicio (apoyado por organismos no gubernamentales) con la prestación y prácticas del establecimiento de salud. En un caso, es una oferta diversa y universal en las casas, complementaria a las actividades del sector salud; mientras que, en el otro, se trata de una mejora en la prestación adecuada del servicio. A priori no estamos en posibilidad de calificar uno u otro enfoque en función a su eficacia para conseguir el resultado; sin embargo, refleja que un mismo producto, en relación con un mismo resultado inmediato, puede ser considerado con diferentes particularidades entre un territorio y otro.

Los modelos lógicos para un mismo resultado pueden llegar a ser idénticos, lo que no significa necesariamente que las actividades y productos que se requieren para alcanzar los resultados son los mismos. Estos cambian en función a las características institucionales, al tipo de actores presentes, las necesidades o grado de desarrollo existente en función al resultado y el perfil sociocultural de la población objetivo. En otras palabras, el territorio es relevante al momento de definir las intervenciones efectivas y necesarias para alcanzar los resultados que se plantean.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política de desarrollo e inclusión social no puede ser «territorialmente neutral». El reto es conseguir una coordinación intersectorial e intergubernamental que soporte intervenciones públicas, con participación del sector privado, bajo una gestión pública orientada a conseguir los siguientes resultados:

- a) Mayores recursos en gasto social es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo y la inclusión social. La configuración del territorio, entendido como una construcción social, con características físicas y geográficas específicas, es fundamental para aproximarnos al reto que representa la organización de las políticas públicas. Asociado a mayores recursos en transferencias financieras directas, activos productivos y el desarrollo de mercados, es necesario reconocer las potencialidades existentes y los elementos que pueden asegurar una transformación sostenible en las condiciones económicas y sociales de las personas que lo conforman.
- b) El paralelismo y la desarticulación de intervenciones restan eficacia al Estado en sus diferentes sectores y niveles de gobierno. Lograr una acción articulada es el mandato de las entidades públicas responsable de dirigir la política social. El Midis ha tenido el reto de articular las intervenciones entre los programas que le fueron transferidos y que actuaban sin estrategias de coordinación, entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados que no tienen espacios para concertar sus aportes complementarios y entre los diferentes sectores del Estado que planifican sus intervenciones en política social sin criterios comunes de focalización territorial y complementación.
- c) Con los programas presupuestales, la nueva orientación del presupuesto por resultados, desde 2011, se busca fortalecer

el protagonismo de los rectores de la política sobre el diseño e implementación de los programas con la finalidad de no diluir la responsabilidad institucional sobre el logro de resultados. Asimismo, se busca reducir los costos en términos de requerimientos de coordinación y administración, con la finalidad de lograr cambios metodológicos que permitan ampliar la cobertura del presupuesto por resultados al total del presupuesto. Los requerimientos para asegurar la coordinación intersectorial o intergubernamental disminuyen su peso frente al requerimiento de restablecer el control sectorial de los rectores de la política.

- d) El enfoque del sistema presupuestal por resultados vigentes se concentra en resultados específicos asociados a uno o más programas presupuestales que tienen un desagregado por productos que pueden ser provistos por diferentes sectores y/o niveles de gobierno, para contribuir entre todos ellos a uno o más objetivos de política pública o resultado final (en las personas). Esta configuración deja las intervenciones públicas al nivel de la contribución a un resultado, dejando incompleta la parte de gestión pública que debe asegurar la recurrencia de las diferentes intervenciones que se requieren para efectivamente alcanzar el cambio que se desea.
- e) En la experiencia de P20, en relación con las matrices de inclusión económica, se encuentran particularidades territoriales a nivel de productos frente a significativas similitudes a nivel de resultados, tanto final como intermedio e incluso inmediato. Las principales diferencias entre los requerimiento de Huancabamba y Huanta, para alcanzar el resultado, tienen que ver con las características de los productos agrarios de la zona (por ejemplo, el tipo de asistencia técnica para mejora de la productividad, los tiempos en los que se requiere y la modalidad para su prestación) como la combinación de productos requeridos para obtener un resultado inmediato en particular, lo que depende directamente de las características

específicas del territorios en el que se ha identificado el resultado que se busca alcanzar.

- f) En disminución de la desnutrición crónica infantil, las diferencias entre las matrices de intervención construidas en Huancabamba y Huanta son significativas en los productos que priorizan en relación con el proveedor que involucra. Por ejemplo, en Huancabamba el gobierno local viene prestando un servicio de acompañamiento a las familias con promotores (especializados en nutrición, prácticas saludables y estimulación), mientras que en Huanta el enfoque ha sido asociar este servicio (apoyado por organismos no gubernamentales) con la prestación y prácticas del establecimiento de salud. No se puede calificar a priori una u otra modalidad en función a su eficacia para conseguir el resultado; sin embargo, refleja que un mismo producto, en relación con un mismo resultado inmediato, puede ser considerado con diferentes particularidades en relación al territorio sobre el que se viene trabajando.

Finalmente, a manera de recomendación, podemos mencionar que tenemos funcionarios públicos familiarizados con la gestión por resultados y programas presupuestales con extensión y participación en todo el país. Sin embargo, el esfuerzo que se viene realizando desde la oferta de las entidades públicas requiere un balance o contrapeso en la demanda. Los productos asociados a los resultados inmediatos no pueden quedar definidos en función del resultado abstracto; se requiere generar pautas metodológicas para ajustar los productos a las necesidades de los territorios en los que se realizan las intervenciones públicas. Una buena gestión por resultados en la política social requiere un equilibrio entre acciones de arriba hacia abajo y el establecimiento de las necesidades y prioridades desde abajo hacia arriba.

Es necesario dotar a los programas presupuestales con una batería de soluciones técnicas variadas a situaciones diferenciadas. Por ejemplo, una oferta de mecanismos para facilitar el acceso de agua segura en la selva o

en los andes, un sistema de acreditación de la oferta de capacitación en buenas prácticas nutricionales que asegure mejoras en la intervenciones públicas o la estandarización de los programas públicos de apoyo al desarrollo empresarial, son una necesidad urgente.

No existen recetas únicas y se tendrá que asegurar una intervención oportuna de los gobiernos regionales y locales que apoyen a los ministerios sectoriales en adecuar la oferta de sus productos, incluso construir programas presupuestales con flexibilidad relativa en la prestación. La gestión por resultados es un ingrediente fundamental para asegurar intervenciones intergubernamentales e intersectoriales que aporten al desarrollo y la inclusión social. En esta línea, es necesario ajustar el mecanismo que ha generado una revolución en la organización de las finanzas públicas reforzando la dimensión territorial en su configuración.

Las políticas de desarrollo e inclusión social son territorialmente sensibles. Para obtener resultados, se debe considerar los procesos en la escala adecuada para el problema que se busca enfrentar, promoviendo sinergias para la colaboración interinstitucional y asegurando la combinación necesaria de intervenciones públicas y privadas para conseguir cambios efectivos en las condiciones de vida de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Rodolfo, Franklin Huaita & Jorge Mesinas (2012). *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): una nota sobre los avances recientes en la programación presupuestaria*. Lima: DGPP/MEF.
- Berdegú, Julio & Alexander Schejtman (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Lafuente, M., Merino M., Rojas, F. & Vásques M. (2013). La articulación, coordinación y evaluación de políticas desde un ministerio sectorial. La experiencia del Midis de Perú (2011-13). IDB Technical Note 592.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) (2013). *Estrategia nacional de desarrollo e inclusión social «Incluir para crecer»*. Lima: Midis.
- Rodrik, Dani (2003). *In search of prosperity. Analytical narratives on economic growth*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Schejtman, Alexander (2013). Desarrollo territorial rural y ciudades intermedias. En José Canziani & Alexander Schejtman (eds.), *Ciudades intermedias y desarrollo territorial* (pp. 33-59). Lima: Fondo Editorial PUCP/ RIMISP.
- Vásquez Huamán, Enrique (2012). *El Perú de los pobres no visibles para el Estado: la inclusión social pendiente a julio 2012* (Documento de discusión). Lima: Universidad Pacífico.