

INCLUSIÓN SOCIAL: ENFOQUES, POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

VII Seminario de Reforma
del Estado

Capítulo 7



FONDO
EDITORIAL

Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú

Ismael Muñoz (editor)

© Ismael Muñoz, 2014

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: febrero de 2014

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° 2014-02569

ISBN: 978-612-4146-63-3

Registro del Proyecto Editorial: 31501361400130

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Política de desarrollo e inclusión social: balance y lecciones al primer año de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Silvana Vargas Winstanley

Al año de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) esta es una ocasión para reflexionar y realizar un ejercicio de rendición de cuentas.

Por ello, y como bien ha señalado la ministra Carolina Trivelli, cabe reconocer que hemos hecho mucho, pero aún falta cumplir algunas metas.

Para contextualizar el tema de discusión, contaré la historia de Carlitos. Él es un niño muy alegre de 8 años, vive en una comunidad altoandina, tiene tres hermanos y su lengua materna es el quechua. A Carlitos le encanta jugar fútbol y en estos momentos le gustaría estar viendo un partido. Él es muy hábil en matemáticas. Sin embargo, dadas las circunstancias de su entorno, las probabilidades de que él sea ingeniero o futbolista de un club de primera división son escasas. Esta historia es importante porque el objetivo del MIDIS apunta a que Carlitos y muchos niños como él puedan acceder a servicios de calidad y desarrollar sus capacidades. El MIDIS denomina *inclusión social* a este proceso de acceder a oportunidades, ejercer derechos y entrenar habilidades. La historia de Carlitos tiene por finalidad que la mayoría comprenda de qué se trata este concepto, pero también que los usuarios del ministerio tengan un rostro. Nuestra apuesta

es centrar la política social no en las cifras sino en los usuarios, es decir, en los ciudadanos que, en última instancia, dan sentido a todo este esfuerzo que se está realizando.

El MIDIS fue creado hace un año, para articular la política de desarrollo e inclusión social en el país. Su principal objetivo es diseñar, conducir, ejecutar y articular este conjunto de políticas y estrategias encaminadas a promover la inclusión social. Todo ello es posible a través de acciones destinadas a reducir la desigualdad, al centrarnos no solamente en los promedios, pues se sabe que estos ocultan valores extremos, sino básicamente en reducir las brechas, que son las diferencias entre grupos de características distintas. Todo esto, además, se logra mediante la promoción de una política enfocada en las personas y en los resultados; en suma, en los cambios que aspiramos a generar en sus vidas.

Una vez creado el MIDIS, lo primero que hubo que hacer fue un diagnóstico, procedimiento muy habitual en las ciencias sociales. En esta etapa, nos dimos cuenta de que se había hecho mucho en el país, por ello sería muy arrogante decir que la política de desarrollo e inclusión social se inició con el MIDIS. El principal mandato de nuestro sector es ordenar lo que ya hay. Desde el año 2000 se han creado, diseñado, promovido y auspiciado un conjunto de herramientas de política social que han ido transitando por distintos temas. El primer hito en esta línea de tiempo es el compromiso asumido en torno a los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2000.

Sin embargo, el enorme reto de todos estos instrumentos no es que no haya ideas, sino que estas están desarticuladas, que las herramientas no se complementan entre sí y que, en consecuencia, los resultados han sido muy limitados. En este contexto, identificamos cuatro puntos de diagnóstico inicial: el primero tiene que ver con que, efectivamente, la política social

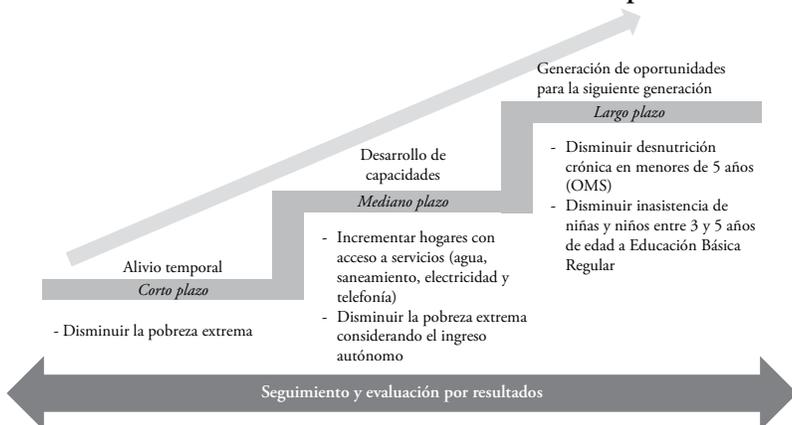
dispone de un conjunto de herramientas, planes y estrategias nacionales con muy buenas intenciones pero que son, sin embargo, bastante declarativas. Esto significa que producen escasas consecuencias en el ciclo de gestión de la política pública. Por ello, necesitamos generar instrumentos que impacten y tengan resultados, que sean de carácter vinculante; esto se aplica también para los instrumentos de política, que deben tener implicancias y generar efectos sobre lo que se hace, prioriza, presupuesta, evalúa y se decide hacer. El segundo elemento del diagnóstico se relaciona con aquellos datos de gestión de la política social que requieran herramientas. Por su parte, el tercer punto se vincula al liderazgo de los gobiernos regionales y locales, dado que el sentido del MIDIS implica articular la política social del gobierno nacional con las iniciativas de los gobiernos regionales y locales que están cada vez más activos en su gestión. Sin embargo, lo que se observa es que estos aún requieren apoyo para poder relacionarse de manera efectiva con las prioridades de la política nacional y poder alinear estos esfuerzos hacia el logro de resultados. Sin duda, hay avances y capacidades, lo que se requiere es hacer que estas distintas iniciativas se complementen entre sí. Finalmente, el cuarto tema se enlaza con los aprendizajes previos. Al respecto, la estrategia nacional CRECER del gobierno anterior dejó muchas lecciones, que hemos tomado como aprendizajes, pues no podemos «partir de cero». Por ello, la estrategia nacional que el MIDIS promueve se llama «Crecer para incluir». Como parte de esta labor, hemos hecho un análisis de las iniciativas en marcha para generar conocimiento y, a partir de los resultados, apostamos por la articulación territorial de la política social. Sin duda alguna, el enfoque de desarrollo territorial es fundamental para articular lo que estamos haciendo. En este punto, el tema de las

consecuencias es fundamental para vincular estos esfuerzos con el ciclo de gestión de la política pública y, por último, diseñar instrumentos que permitan ordenar, orientar y articular lo que se está haciendo en los distintos niveles de gobierno y a través de diferentes actores.

Conceptualmente el MIDIS opera a través de un modelo que abarca tres dimensiones temporales que trabajan en paralelo. Consideramos que promover la inclusión social no implica únicamente implementar programas de alivio temporal como Juntos o Pensión 65. Sin embargo, creemos que estos son necesarios para disminuir la pobreza extrema y atender de manera muy focalizada a poblaciones que requieren este tipo de apoyo. No obstante, la gran innovación del MIDIS es que enfatiza en que la política social debe transitar del asistencialismo a lo que se ha llamado, en las otras dos dimensiones, el *desarrollo de capacidades* y el *desarrollo de oportunidades* para la siguiente generación. Ese es el «sello» que el ministerio le quiere imprimir a la política social, de modo que, si se promueven medidas que alivian la pobreza extrema, las acciones también deben permitir desarrollar capacidades y oportunidades productivas para los hogares, pues es allí donde se va a lograr la sostenibilidad de los esfuerzos. En ese sentido, como parte de la segunda dimensión del modelo del MIDIS, actualmente existe una iniciativa de política que el sector está liderando y que se relaciona con lo que hemos llamado el *combo de infraestructura básica*. Este pretende asegurar el acceso a un paquete integrado de servicios básicos (por ejemplo, electrificación rural, agua y saneamiento, telecomunicaciones y vialidad rural) en un conjunto de distritos priorizados. Cabe precisar que estos servicios deben llegar de manera coordinada, oportuna y simultánea. La tercera dimensión se vincula a los resultados de largo plazo, a la reducción de la

desnutrición crónica infantil y a la provisión de servicios de educación de calidad para la población de niños más pequeños.

Gráfico 1. Intervención en tres horizontes temporales



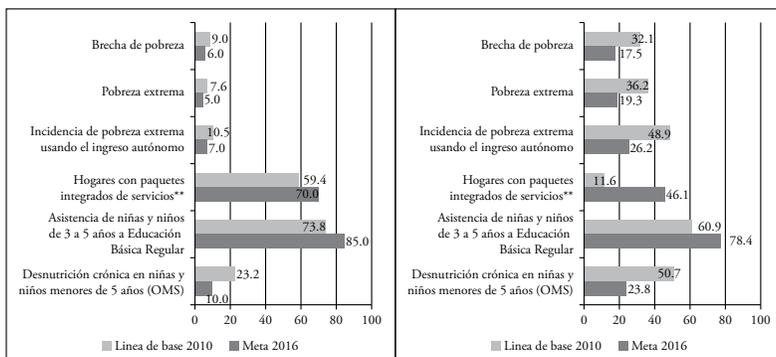
Fuente: MIDIS (2012, p. 12).

El ministerio también ha definido, a través de cuatro criterios, ruralidad, pobreza, etnicidad y educación de la madre, a su población prioritaria, a la cual ha denominado *población en proceso de inclusión*. Como resultado del análisis de estos indicadores se ha elaborado un mapa de distritos que los clasifica según la proporción de hogares que cumplen con tres o más de estos criterios.

Asimismo, de acuerdo con el enfoque de gestión por resultados, el MIDIS ha priorizado los siguientes indicadores: entre los resultados de largo plazo están los de reducción de la desnutrición crónica infantil y la tasa de asistencia de niños entre tres y cinco años a la educación básica regular. Además, figuran el acceso de hogares al *combo de infraestructura básica* y la incidencia de la pobreza extrema. Para determinar esto se ha utilizado el llamado *ingreso autónomo*, es decir, aquel que se calcula deduciendo

las donaciones o transferencias de programas sociales. Por último, están los indicadores de pobreza y pobreza extrema. Se ha realizado el cálculo del valor basal al año 2000 y la meta trazada al año 2016, tanto para la población total del país, como para la población en proceso de inclusión. El MIDIS está trabajando en torno a estas metas, y las decisiones de política, programas y herramientas que se están diseñando apuntan a activar estos resultados. Sin embargo, dada la naturaleza intersectorial de estos resultados, alcanzarlos no dependerá únicamente de la acción del ministerio. De allí que la finalidad del MIDIS sea articular la gestión de los distintos sectores y niveles de gobierno, pues solo así podremos alcanzar esas metas.

Gráfico 2. MIDIS: indicadores emblemáticos y metas para el año 2016 (a escala nacional y PEPI)



Fuente: MIDIS (2012, pp. 20-21).

* Aproximado a partir del reporte de gasto per cápita del hogar neto de transferencias y donaciones públicas.

** Agua, desagüe, electricidad y telefonía.

Pero ¿cómo se traducen estas buenas ideas en la práctica? El MIDIS, como ya se precisó, está diseñando la estrategia

nacional de desarrollo e inclusión social denominada «Crecer para incluir», cuyo único objetivo —en principio— es ordenar para que podamos armonizar la lógica de las intervenciones del Estado en torno a ejes prioritarios que responden a los resultados que se han seleccionado en los distintos niveles de gobierno, en los distintos sectores y vincularlos a los programas presupuestales. Estas son las herramientas mediante las cuales el sector público asigna los recursos. Por ello, resulta razonable vincular la apuesta del MIDIS a dichos programas, de modo que podamos garantizar el logro de resultados. Es así que «Crecer para incluir» prioriza cinco ejes según un enfoque de ciclo de vida: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, competencias para la vida, inclusión económica y bienestar de la población adulta mayor. Es preciso reiterar que el logro de los resultados asociados a estos ejes depende de la acción conjunta entre los sectores y los niveles de gobierno.

Por su parte, la estrategia nacional parte de cuatro lineamientos estratégicos. El primero es ubicar al hogar en el centro de la política social; partimos de este y ya no del individuo como unidad de análisis de la política social. La evidencia muestra que las intervenciones en el hogar son mucho más efectivas que aquellas centradas en individuos aislados. El segundo lineamiento se enfoca en el reconocimiento de que los procesos de gestión por resultados son fundamentales para activar la política social. Sin embargo, no es suficiente que los procesos operen bien o que el enfoque esté claro; por ello es preciso incidir fuertemente en la generación de competencias. En ese sentido, el tercer lineamiento se relaciona con integrar herramientas de gestión y desarrollar competencias, para lo cual hay una alianza ya establecida con SERVIR. Por último, el cuarto lineamiento se vincula con la consolidación

de los liderazgos regionales ya que este es el único medio que garantizará que estos esfuerzos se sostengan en el tiempo. Si bien el MIDIS facilita la articulación, los llamados a liderarla en el territorio son los gobiernos regionales y locales.

En suma, a través de «Crecer para incluir» queremos promover la articulación territorial mediante un enfoque que genere consecuencias y sirva para tomar decisiones. Esto solamente se puede lograr si es que estos esfuerzos se conectan con los distintos ciclos o fases de la gestión pública; es decir, el planeamiento, la programación, la implementación, el seguimiento y la evaluación. Mientras no logremos adherirnos a estas distintas fases, nuestras intenciones se quedarán en un simple discurso. Es así que cada etapa (priorización, programación, presupuesto, seguimiento e institucionalización de esfuerzos) impulsa ciertas acciones e indicadores de gestión conectados al ciclo de gestión.

¿Y cómo validamos nuestros enfoques en la práctica? Mencionaré brevemente tres iniciativas que están en marcha. La primera es el piloto de articulación de la política social, denominado P20, el cual está siendo implementado en 20 provincias del país para promover procesos de articulación en torno a los cinco ejes de «Crecer para incluir». El piloto involucra a autoridades locales y regionales, los sectores, la sociedad civil y la empresa privada, y toma como punto de partida a la oferta de intervenciones que hay en el territorio. Es allí donde se define qué resultados son prioritarios. Con ello estamos impulsando resultados que han sido priorizados por la propia población en el territorio; y la expectativa es generar lecciones para poner en marcha el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (Sinadis). Las 20 provincias escogidas son: Dátém del Marañón en Loreto; Condorcanqui en Amazonas; Jaén, San Marcos y Celendín en Cajamarca; Ayabaca y Huacabamba en Piura; Otuzco y Santiago

de Chuco en La Libertad; Dos de Mayo en Huánuco; Huanta, Víctor Fajardo y Páucar del Sara Sara en Ayacucho; Huancavelica, Tayacaja y Churcampa en Huancavelica; Grau en Apurímac; Anta en Cusco; Lamas en San Martín, y Carabaya en Puno. Cabe precisar que los procesos de articulación no operan únicamente en provincias pobres o muy pobres. Por ello se seleccionó un «mix» que garantice la heterogeneidad en el conjunto de provincias en las que trabaja el MIDIS. Esto se previó con la finalidad de que, en la medida en que estas tienen distinto potencial para la articulación, se pudieran probar procesos en diversos escenarios y, en consecuencia, las lecciones fueran aún mucho más ricas.

La segunda iniciativa se relaciona con las herramientas de política. El primer ejemplo son los lineamientos para la gestión articulada orientada a la reducción de la desnutrición crónica infantil. En resumen, lo que esta norma del MIDIS señala es que los sectores implicados en la reducción o en la activación de resultados vinculados a la reducción de la desnutrición crónica tienen que intervenir articuladamente en un conjunto de territorios para priorizar intervenciones. Con ello, lo que se está tratando de hacer es ordenar y empezar por lo más sencillo, que es definir en qué territorios hay que trabajar de manera prioritaria y cuáles son las intervenciones efectivas, es decir, aquellas que —basadas en evidencia— han demostrado efectos sustanciales en la reducción de la desnutrición crónica. El segundo ejemplo se refiere al Plan para el Desarrollo de los Hogares en Proceso de Inclusión, cuyo objetivo es proveer del *combo de infraestructura básica* y de oportunidades productivas a los hogares en proceso de inclusión. Con el fin de diseñar el plan, todos los sectores relacionados con estos resultados deben trabajar juntos y operar a la vez en el mismo territorio. Al respecto, hasta ahora tenemos priorizados 341 distritos que serán atendidos por el Fondo de Inclusión Económica (FONIE).

El acceso a servicios básicos es solamente el primer paso, pero este facilitará la generación de oportunidades productivas y capacidades que se consolidarán en el tiempo. El tercer ejemplo es una herramienta formal de coordinación y compromiso con dos instancias fundamentales: la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Hasta ahora, el MIDIS ha suscrito con cada una de ellas un compromiso para la lucha articulada contra la desnutrición crónica infantil. Actualmente estamos trabajando con las autoridades correspondientes para implementar el proceso e iniciar su instrumentalización.

Nuestra tercera y última iniciativa se vincula con los cinco programas sociales que el MIDIS gestiona: Juntos, Foncodes, PRONAA, Pensión 65 y Cuna Más, como puede apreciarse, la «canasta» de programas es bastante diversa en términos de agenda, composición, dinámica, estructura, retos, etcétera. El MIDIS ha recibido estos cinco programas y cada cual ocupa un lugar en el ciclo de vida propuesto por «Crecer para incluir». Según el enfoque de ciclo de vida, la asignación presupuestal por cada programa estratégico y programa social contribuye al logro de determinados resultados. En suma, ningún sector puede lograr por sí mismo la activación de resultados que son, por naturaleza, intersectoriales.

En ese sentido, hay programas como Juntos que tienen impacto en la primera fase del ciclo de vida y otros, como Pensión 65, están focalizados en un segmento de la población adulta mayor. Nuestra intención es contextualizar los programas sociales como parte del conjunto de prioridades del Estado, así como los programas presupuestales. Los programas sociales del MIDIS han pasado por una fase de rediseño durante los primeros seis meses del año 2011 y en este momento se está

realizando el reajuste de ciertos procesos operativos. Además, ya empezó a operar el programa Qali Warma, («niño vigoroso» en quechua), que se enfoca en la alimentación escolar con el objetivo de proveer alimentos nutritivos, diversos y culturalmente adecuados a los niños de inicial y primaria de las instituciones públicas del país.

En síntesis, el MIDIS tiene una doble tarea. Por un lado, ejerce la rectoría y promueve la articulación en torno a la política de desarrollo e inclusión social y, a la vez, gestiona los cinco programas a su cargo. Sin duda, no es fácil lograr el balance entre ambas responsabilidades. Lo que se ha tratado de sintetizar es lo que se ha llamado la *cadena de valor* del proceso de inclusión social, en la cual el ejercicio de focalización es el punto de partida. En ese sentido, la apuesta es que el Sistema de Focalización de Hogares, que ahora está a cargo de MIDIS, logre reducir la filtración y la subcobertura de los programas sociales y facilite la focalización efectiva de nuestros usuarios en aquellos programas que corresponden a su perfil. Ese acceso a programas, además, debe estar marcado por prestaciones de calidad.

Al respecto, la ministra Carolina Trivelli ha reiterado que el MIDIS no pretende ofrecer «servicios pobres para pobres». Por ello apostamos por promover ciudadanía, lo cual no puede lograrse con servicios de baja calidad. En ese contexto, la gestión de la calidad y la evaluación de esas prestaciones son fundamentales para garantizar que el acceso a ellas sea efectivo. Enfatizo en este punto porque hay evidencias en el país, y fuera de él, que señalan que hay determinadas acciones que, en menor tiempo y costo, producen resultados más efectivos. El ministerio aspira a que, al promover ese acceso a prestaciones efectivas de calidad con un sentido distinto y al darle a la política social un rostro diferente, sea posible generar otro tipo de conductas, de modo que la población

asuma compromisos y recupere su autoestima, ya que hemos perdido la confianza en el Estado y en las políticas sociales. En tal sentido, desde el MIDIS estamos trabajando para restituir ciudadanía y recuperar la confianza.

Sin embargo, enfrentamos retos. Por un lado, tenemos el enorme desafío de implementar modelos de gestión de articulación territorial de la política liderados por los gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, hay muchos avances en los gobiernos regionales de Ayacucho, Piura, Huancavelica, Loreto, Apurímac y San Martín. Ellos han progresado en la definición de metas y en la identificación de estrategias para movilizar resultados. A pesar de ello, tenemos que seguir trabajando juntos y ese es un reto pues implica construir agendas regionales con ellos. Evidentemente, la política social no opera «por decreto». Por ello, realizar un trabajo articulado toma tiempo y esfuerzo; es así que ya podemos ver algunos avances. Por otro lado, es preciso vincular los lineamientos de «Crecer para incluir» con las iniciativas que están en marcha, pues creemos que es importante reconocer los esfuerzos que ya están operando en el territorio. Esto debería consolidar iniciativas regionales que están ocurriendo, que requieren ser fortalecidas y estar mejor ordenadas; además, destacamos la importancia de los espacios de articulación que ya existen. En suma, no es necesario crear una comisión nacional de inclusión social porque ya existen espacios de coordinación entre sectores, entre gobiernos regionales y entre las municipalidades rurales del país. El MIDIS se vincula a esos espacios para garantizar la concordancia de esfuerzos y la efectividad de las estrategias.

Por último, cabe reiterar que este trabajo no puede recaer en un solo ministerio. Creemos que es necesario involucrar los esfuerzos de la cooperación internacional, el sector privado y la

universidad. El trabajo ya empezó pero nos falta hacer mucho más. Las universidades tienen que asumir un rol mucho más activo en términos de proponer y, sobre todo, generar instrumentos que permitan rendir cuentas ante el país, porque son, por definición, espacios generadores de conocimiento e ideas. Por ello, es necesario orientar esas ideas y ese conocimiento para generar propuestas que permitan articular cada vez mejor la política social, ya sea a través de espacios de diálogo, de mallas curriculares que integren cursos de política social, mediante tesis sobre estos temas, etcétera.

Finalmente, es preciso enfatizar en la importancia de trabajar juntos, pues solo así podremos gestionar una política social desde y para la gente, que es la misión del MIDIS, y debería ser la de toda la sociedad.