

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**La implementación del programa Haku Wiñay en el distrito  
de Santo Domingo de Acobamba, provincia de Huancayo,  
región Junín en el periodo 2017-2020**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTORA**

Brenda Teresa Náquira Insapillo

**ASESOR**

Arturo Maldonado Nicho

Octubre, 2021

## RESUMEN

En el año 2011, se crea el programa social Haku Wiñay (Vamos a Crecer), que busca el desarrollo de capacidades productivas para mejorar los ingresos económicos de las familias rurales en situación de pobreza. La presente tesis presenta un estudio de caso, el cual tiene como objetivo identificar cuáles son los principales factores que dificultan el proceso de implementación de este programa en el distrito de Santo Domingo de Acobamba, provincia de Huancayo, región Junín. Para poder abordarlo, el análisis se centra en las etapas de implementación y en la evaluación del rol de los distintos tipos de actores que participan en este programa. La hipótesis indica que los factores que más dificultan el proceso de implementación se encuentran relacionados a la multiplicidad de actores, la capacidad de negociación y el nivel de discrecionalidad de los gestores locales y/o burócratas de la calle. Finalmente, se concluye que, a pesar del buen desempeño y nivel técnico demostrado a lo largo de estos años, el programa Haku Wiñay presenta algunos procesos que generan atrasos en su implementación y que estos se encuentran relacionados a la capacidad de agencia de sus actores locales, ya que ellos presentan distintos tipos de intereses que convergen en este programa.

Palabras claves: Burócratas de la calle, discrecionalidad, actores implementación de políticas públicas, capacidad de agencia.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....	1
1.1. Implementación de políticas públicas .....	1
1.2. Factores que influyen en la implementación .....	2
1.3. Multiplicidad de actores .....	4
1.4. La capacidad de negociación.....	4
1.5. El nivel de discrecionalidad de los actores estatales .....	5
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA.....	7
2.1. Criterios de selección de caso .....	7
2.2. Pregunta de investigación.....	8
2.3. Hipótesis .....	9
CAPITULO III: EL PROGRAMA HAKU WIÑAY (VAMOS A CRECER).....	10
3.1. Antecedentes del programa .....	10
3.2. Marco normativo .....	13
3.3. Foncodes .....	14
CAPITULO IV: CASO DE ESTUDIO.....	23
4.1. Contexto: Santo Domingo de Acobamba .....	23
4.2. Actores que participan en el proceso de implementación .....	28
4.3. Etapas de implementación.....	32
4.4. Análisis del caso .....	37
CONCLUSIONES .....	46
BIBLIOGRAFÍA .....	49
ANEXOS .....	52

## Lista de Gráficos

Gráfico 1: Antecedentes del programa Haku Wiñay .....	13
Gráfico 2. Organigrama Foncodes.....	15
Gráfico 3. Mapa de actores .....	31
Gráfico 4. Procesos de focalización y preinversión .....	33
Gráfico 5. Componentes 1-2 y componentes 3-4 .....	35
Gráfico 6. Cadena de comunicación y coordinación .....	42



## Lista de Siglas

PBI	Producto Bruto Interno
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAR	Comité Local de Asignación de Recursos
DEVIDA	Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas
ENDIS	Estrategia Nacional de Inclusión Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IDH	Índice de desarrollo humano
IIA	Instituto para la Alternativa Agraria
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MARENASS	Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINSA	Ministerio de Salud
NE	Núcleo Ejecutor
NEC	Núcleo Ejecutor Central
ONUDROGAS	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PRODERM	Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones
PROVRAEM	Proyecto de Proyecto Especial de Desarrollo del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
RENIPRES	Registro Nacional de Establecimientos de Salud
UT	Unidad Territorial
VRAE	Valle de los ríos Apurímac y Ene
VRAEM	Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro

## INTRODUCCIÓN

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), durante el año 2019, el 20.2 % de la población peruana se encontraba en situación de pobreza, y cerca del 3%, es decir, 1 millón de peruanos, vivían en pobreza extrema. Los datos indican que la población en situación de pobreza varía según el ámbito geográfico de residencia; tal es el caso de la sierra rural, en donde un 42% de su población vive en pobreza. Lamentablemente, las proyecciones indican que esta cifra aumentará a causa de la vulnerabilidad que los caracteriza, pues tienen un alto riesgo de caer en pobreza extrema debido a la poca capacidad de respuesta frente a eventos externos, tales como: crisis económicas, emergencias sanitarias y fenómenos naturales. En ese sentido, se puede afirmar que la pobreza en el ámbito rural representa un problema público que el Estado peruano debe atender.

En esta línea, de acuerdo con sus funciones y buscando el cierre de brechas en la prestación de servicios básicos, el Estado peruano viene implementando diversos programas sociales que han abordado la pobreza rural desde distintos enfoques, ya sea a través de transferencias condicionadas o mediante el uso de capacitaciones técnicas agrícolas, como lo sucedido en los programas Juntos o Agrorural, respectivamente. Sin embargo, la pobreza no es un fenómeno unidimensional, pues no solo implica la superación de la meta en un indicador monetario, sino que requiere de un enfoque multidimensional, que priorice el acceso a salud, educación y a las condiciones básicas que garanticen un adecuado nivel de vida.

En el año 2011 se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), cuya función principal es promover el desarrollo social, superar la pobreza y brindar protección social a las poblaciones vulnerables. Parte del enfoque de pobreza multidimensional se encuentra adoptado en su Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” (Endis), la cual tiene distintos programas dedicados a estas poblaciones. Uno de los programas incluidos en esta estrategia es el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes), el cual, a través de su programa de desarrollo productivo Haku Wiñay (“Vamos a Crecer”), busca la inclusión económica de las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad. Uno de sus principales objetivos es lograr el desarrollo de capacidades productivas para mejorar la calidad de vida de las familias y, de esta manera, poder generar ingresos mediante la conformación de emprendimientos rurales.

El programa Haku Wiñay no solo ha recibido reconocimiento internacional al ser seleccionado como una de las diez mejores iniciativas en desarrollo rural sostenible en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>, sino que también ha sido premiado a nivel nacional, pues participó en varias ediciones del Premio a las Buenas Prácticas en la Gestión Pública<sup>2</sup>. Asimismo, ha sido finalista en la categoría Gestión ambiental y ganador en las categorías Inclusión social, Promoción del

---

<sup>1</sup> La convocatoria realizada entre mayo y junio del 2018 incluyó a 202 postulaciones de la región que buscaban escalar sus proyectos de desarrollo. El comité evaluador estuvo a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Fuente: Andina: Agencia Peruana de noticias.

<sup>2</sup> El Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública es organizado por Ciudadanos al Día (CAD) y se realiza anualmente desde el año 2005. Esta plataforma reconoce las experiencias exitosas en el sector público peruano orientadas a brindar mejores servicios a la ciudadanía. Participan las instituciones públicas en 17 categorías y tres premios especiales. Fuente: [www.premiobpg.pe](http://www.premiobpg.pe)

desarrollo económico, Cooperación pública-privada y, por segunda vez, Inclusión social, en los años 2014, 2015, 2017 y 2019, respectivamente.

En ese sentido, Haku Wiñay es considerado como uno de los programas con mejores resultados de Foncodes. Según las estadísticas del portal InfoMidis, desde su creación formal en el año 2012 a la fecha, se han implementado 2 041 proyectos productivos con una inversión total de 1 037 millones de soles para 232 245 hogares en 23 departamentos, 115 provincias y 259 distritos de los ámbitos rurales de la sierra y la selva del Perú. Sin embargo, aún queda pendiente su proceso de escalabilidad a más territorios.

De acuerdo con las evaluaciones de impacto elaboradas por el Midis en los años 2015 y 2016, el programa ha logrado aliviar la situación de pobreza de las familias y tiene un impacto positivo en los beneficiarios. A pesar de ello, estos informes señalan que aún existen dificultades en la ejecución del programa, ocasionando en algunos casos la paralización del proyecto y/o la deserción de usuarios. En ese sentido, la presente investigación busca ahondar en esta problemática. Se analizará el programa Haku Wiñay desde una perspectiva institucional, enfocándose en el proceso de implementación. Se identificarán las etapas que presentan una mayor dificultad en su ejecución y se explicará el rol de los actores del territorio en este proceso.



## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

### **1.1. Implementación de políticas públicas**

Todo programa social se encuentra enmarcado en el ciclo de las políticas públicas. De acuerdo con la literatura existente, estas etapas son: el diseño, la implementación, la evaluación y la reformulación (Di Virgilio y Solano, 2012, p. 16). Para Subirats (2008), la fase de implementación consiste en la adaptación del programa a situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. De esta manera, se define como “un proceso que pone en marcha recursos humanos, materiales y financieros para llevarlos a cabo, los cuales pretenden cumplir con los objetivos planteados por ellas de la mejor manera posible” (Rubio, 2013, p. 148). Sin embargo, existe una brecha de implementación entre lo que se diseña y lo que se ejecuta. Una primera aproximación a esta brecha estaría relacionada con el modelo de implementación. Así, autores como Majone (2013), Pülzl y Treib (2007) y Barret (2006) sugieren tres principales modelos: el *top-down*, el *bottom-up* y el híbrido.

El primero de los modelos, el *top-down*, tiene una concepción de diseño e implementación jerárquica y se produce de manera descendente. Las personas que toman las decisiones ocupan altos cargos administrativos y difícilmente se involucran en el territorio. El segundo modelo, el *bottom-up*, se caracteriza por contar con la participación activa de todos los involucrados en el proceso de implementación, ya que las decisiones y acciones son tomadas de manera conjunta, predominando los acuerdos de la población beneficiaria. Finalmente, el tercer modelo, el híbrido, incorpora elementos tanto del modelo *top-down*

como del *bottom-up*. Usualmente, las normas y los roles ya se encuentran definidos por los altos funcionarios públicos, pero en lo que respecta a la gestión local, las personas suelen tener un mayor nivel de autonomía en la toma de decisiones. Este modelo presenta variaciones, pero la apertura al cambio y al rediseño de la política es su principal distintivo.

El programa Haku Wiñay posee un modelo de implementación híbrido. Sus elementos de diseño son de tipo *top-down*, ya que el marco normativo del programa surge de la estrategia del Midis y los distintos procesos como la focalización y la preinversión, y el desarrollo de las otras etapas, son supervisados por Foncodes. Además, también posee elementos tipo *bottom-up*, sobre todo en los aspectos relacionados a procesos administrativos, tales como la compra de bienes, gestión de personal, rendición de cuentas y asociatividad para la formación de emprendimientos rurales, funciones principales de los núcleos ejecutores y de los comités de asignación de recursos. Es importante mencionar que estos entes surgen de la suscripción de un convenio tripartido, el cual cuenta con la participación de líderes comunales, representantes de la municipalidad distrital y el mismo Foncodes.

## **1.2. Factores que influyen en la implementación**

En relación con el modelo de implementación, también existen otros factores que condicionan el éxito o fracaso de un programa, los cuales, según Rubio (2013), se podrían clasificar en cuatro tipos: los inherentes al diseño de la política (claridad de objetivos, aprobaciones y cambios legales), los inherentes a los recursos de la política (acceso a recursos materiales y financieros,

capacidad técnica y política de incentivos), los inherentes a los actores (multiplicidad de actores, divergencia de agendas, coordinación y comunicación, capacidad de adaptación) y, finalmente, los inherentes a factores externos (ambiente político, desastres naturales, huelgas y crisis).

Para la presente investigación, nos centraremos en los factores inherentes a los actores. Esto debido a que el programa Haku Wiñay no solo presenta una base sólida con innovaciones tecnológico-productivas y articulación al mercado, sino que tiene dinámicas institucionales que la clasifican como un programa de cogestión; es decir, existe un componente de participación de los beneficiarios y se incluyen otros tipos de actores tradicionalmente excluidos tanto en la ejecución como en el proceso de la toma de decisiones.

En ese sentido, cabe preguntarse: ¿qué es lo que convierte a individuos en actores? Una característica es su participación en cualquier etapa de la implementación de una política. Otra es la llamada *capacidad de agencia*, es decir, ese comportamiento que les permite interactuar con otros y tomar decisiones de acuerdo a sus capacidades. Al respecto, según Repetto (1998), se pueden identificar cinco capacidades: la capacidad de negociación (nivel de influencia en la toma de decisiones), la capacidad para descifrar el contexto (acceso a información de calidad), la capacidad de representación (enfocada en los líderes sociales y relacionada a la legitimidad), la capacidad de movilización social (entendida como la forma de gestionar demandas) y la capacidad de acción colectiva (presente en el actor social/autoridad para el actor estatal), que se refiere a la forma de ejercer el poder.

Por lo tanto, entendemos que el rol de los actores que participan en el proceso de implementación adquiere mayor relevancia. Los niveles de análisis propuestos varían según el tipo y alcance de cada política y programa. A su vez, en el caso de Haku Wiñay, logramos identificar tres factores relacionados a los actores: la multiplicidad de actores, la capacidad de negociación y el nivel de discrecionalidad de los actores estatales.

### **1.3. Multiplicidad de actores**

Para Grindle (2009), algunas políticas son más difíciles de implementar que otras, debido a su duración, a la cantidad de procesos implicados y a las responsabilidades que los actores deben asumir. Para la autora, mientras mayor sea la cantidad de actores que participan en el proceso de implementación, mayores serán las posibilidades de fallar. Respecto a su duración, se entiende que esta es proporcional a las etapas a implementar y se guían de acuerdo al diseño establecido de la política. En cuanto a las responsabilidades que los actores deben asumir, la multiplicidad de estos sí presenta una dificultad. Así, es importante tomar en cuenta que no solo se coordina entre distintos niveles de actores (nacional, regional, provincial y local), sino también entre distintos tipos de actores, como los burócratas, los líderes comunales, los beneficiarios y las autoridades locales.

### **1.4. La capacidad de negociación**

La capacidad de negociación de cada actor involucrado en el proceso de implementación suele ponerse a prueba, considerando que al ser varios y de

distintos tipos, los intereses de cada uno de ellos no siempre van alineados. Para Aguilar (2009), esta divergencia de intereses implica un ejercicio de poder y uso de influencias para poder gestionar acuerdos y tomar decisiones. Independientemente del tipo de actor, lo que se busca es legitimidad y una buena capacidad de negociación que permita solucionar problemas en materia de programa sociales. Lamentablemente, no todos los actores suelen involucrarse de manera óptima en la implementación de estos programas; tal es el caso de las autoridades políticas. Según el portal de consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a setiembre del 2020, los gobiernos locales y regionales habían ejecutado el 29% y 51 %, respectivamente, de su presupuesto asignado. Esta situación representa un desafío no solo para la asignación de recursos en la implementación de políticas, sino que también genera dependencia de la voluntad política de los actores subnacionales.

### **1.5. El nivel de discrecionalidad de los actores estatales**

Dentro de los múltiples actores del programa Haku Wiñay, la mayoría de ellos pertenece al ámbito estatal. Los principales actores tienen un nivel intermedio, es decir, son los gestores locales los que trabajan en el territorio y son llamados de acuerdo a la literatura existente como *burócratas de la calle*. Lipsky, el principal promotor de esta teoría, los define como “burócratas de nivel callejero que desempeñan una función crucial en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos: o bien aportan directamente beneficios públicos por medio de servicios, o bien median entre los ciudadanos y sus posesiones” (Lipsky, 2010)

Por tanto, tomando en cuenta esta definición, los burócratas de la calle se convierten en los principales agentes implementadores de política.

De esta manera, en el caso de Haku Wiñay, los burócratas de la calle tendrían un margen de maniobra alto, el cual les permitiría adaptarse al contexto para generar cambios e influir en el desarrollo de las actividades dentro del proceso de implementación. Para autores como Beteta y Rubio (2006), este nivel de discrecionalidad está presente en otros actores, pero, principalmente, en los burócratas de la calle, ya que en ellos se evidencia su autonomía con respecto a las normas establecidas en el proceso de la toma de ciertas decisiones. Sin embargo, varios documentos han señalado que estos márgenes de discrecionalidad, pueden llevar a un aumento de ciertas prácticas clientelares, asociadas a la implementación de políticas sociales en territorios rurales (Tanaka, 2012).

## CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

La presente investigación será un estudio de caso cualitativo que buscará identificar los factores que influyen en la implementación del programa Haku Wiñay. Para lograrlo, se revisará la literatura existente sobre el tema y se efectuará una sistematización de fuentes bibliográficas sobre el marco normativo, los documentos de política y el contexto de la zona de implementación. Además, se realizará un mapa de procesos y actividades, donde se podrá identificar el rol de los principales actores en el caso de estudio.

Respecto a las entrevistas, estas serán de tipo semiestructuradas divididas en dos bloques: el primero de ellos será exploratorio, el cual contará con expertos del tema y algunos funcionarios públicos del Midis y Foncodes; y, el segundo, será con tipos de actores que participan en este proceso de implementación: funcionarios del Foncodes, proyectistas, coordinadores, líderes comunales, los *yachachiq*, funcionarios municipales y miembros de las familias beneficiarias.

### **2.1. Criterios de selección de caso**

En cuanto al proceso de selección de casos, se analizó la data del portal del InfoMidis correspondiente a los años 2017 al 2020, debido a que la duración de cada proyecto es de tres años. Se tomó como fecha de corte el año en curso por dos motivos: el primero debido al alto nivel de rotación de los actores, y el segundo porque este permite observar las distintas etapas del proyecto, tanto en ejecución como en su estado culminado.

Al evaluar el proceso de implementación, no se buscó un caso de éxito o fracaso, sino un caso promedio representativo a nivel nacional. Se consideraron cuatro criterios de selección: el número de proyectos (tanto en ejecución como culminados), el número de emprendimientos rurales, el monto de inversión y personal *yachachiq*. De estos datos, dos departamentos quedaron seleccionados: Junín y Cusco (ver Tabla 1 en Anexo 1). Se optó por Junín debido a que este departamento no cuenta con experiencias previas de implementación del modelo Haku Wiñay.

Debido a su geografía, Junín tiene ambas versiones del programa: Haku Wiñay y Noa Jayatai, presentes en siete provincias, siendo todas estas zonas consideradas como parte del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem). Si bien la investigación no se centrará en este aspecto, es importante destacar que el MIDIS está priorizando el Vraem como zona de intervención en sus programas sociales, en este caso Haku Wiñay, lo cual aumenta el número de proyectos. En ese sentido, se seleccionó la provincia de Huancayo y se realizará un estudio de caso de uno de sus distritos sierra, Santo Domingo de Acobamba, el cual posee cinco proyectos en ejecución.

## **2.2. Pregunta de investigación**

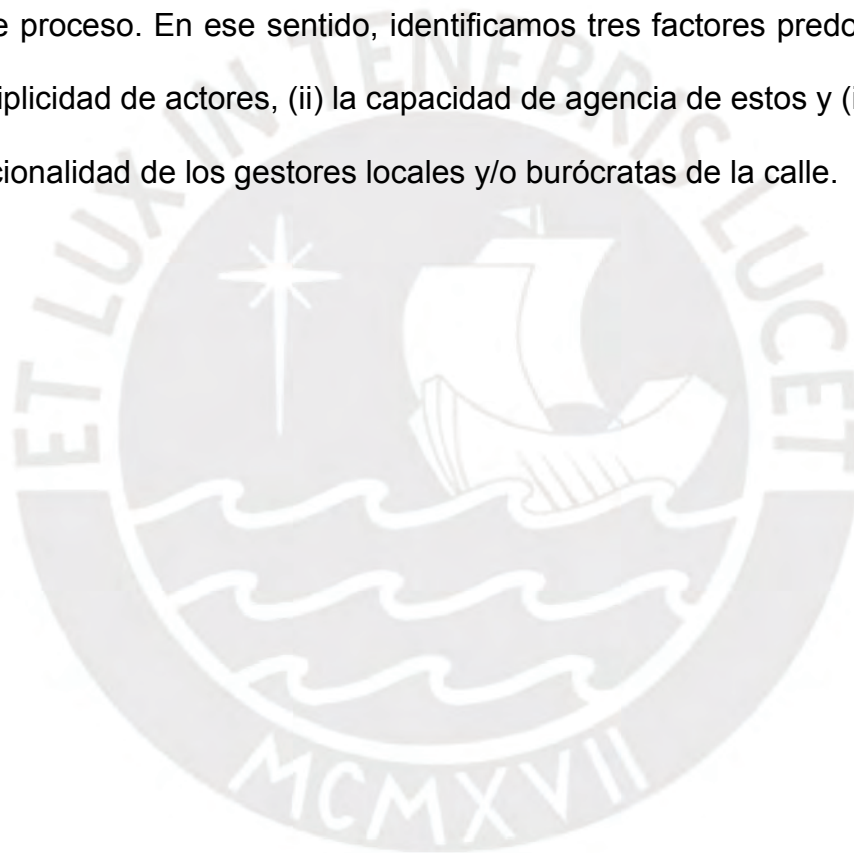
Como ya se mencionó, la presente investigación busca contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los principales factores que dificultan el proceso de implementación del programa Haku Wiñay en el distrito de Santo Domingo de Acobamba, provincia de Huancayo, región de Junín, durante el periodo 2017 al 2020? Para poder abordarlo, nos centramos en el análisis de las etapas de



implementación y en la evaluación del rol de distintos tipos actores que participan en este programa.

### **2.3. Hipótesis**

La hipótesis indica que, debido al diseño y al modelo de implementación del programa Haku Wiñay, los factores que más dificultan el proceso de implementación se encuentran relacionados al rol de los actores que participan en este proceso. En ese sentido, identificamos tres factores predominantes: (i) la multiplicidad de actores, (ii) la capacidad de agencia de estos y (iii) el nivel de discrecionalidad de los gestores locales y/o burócratas de la calle.



## CAPITULO III: EL PROGRAMA HAKU WIÑAY (VAMOS A CRECER)

### **3.1. Antecedentes del programa**

Los programas de desarrollo productivo rural para el alivio a la pobreza iniciaron su implementación hace más de cuatro décadas en el Perú. En un inicio, su ejecución a gran escala estuvo a cargo de sectores como el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri). Sin embargo, la mayoría de las iniciativas focalizadas fueron financiadas con fondos de la cooperación internacional. Tal es el caso del Proyecto de Desarrollo Rural en Microrregiones (Proderm) que buscó mejorar el riego parcelario en la sierra de Cusco. Así, a partir del año 1986, con el apoyo del gobierno de Holanda, la Comunidad Económica Europea y la participación del Estado peruano, se inició la ejecución del proyecto (Nuñez y Van Immerzeel, 1991).

Un aspecto a destacar de este proyecto es la adopción del enfoque de desarrollo rural integrado, el cual valora la enseñanza de nuevas técnicas de cultivo y la participación del campesino, pues prefieren mejorar lo que poseen a tener que generar una nueva infraestructura impuesta. En ese contexto, resurgen los *kamayoq*, figuras ancestrales encargadas de impartir nuevos conocimientos. Los *kamayoq* eran “un grupo de personas entrenadas para predecir el clima y, por lo tanto, recomendar las fechas oportunas para la siembra y otras actividades agropecuaria en el imperio incaico” (De la Torre 2004, p. 93).

Tras la culminación de este programa en 1991, este modelo de aprendizaje continuaría en otras iniciativas tales como Marenass (Proyecto de Manejo de Recursos Naturales de la Sierra Sur), la cual se dio a inicios de los años noventa. Otra de las iniciativas de desarrollo rural fue el proyecto Sierra Productiva que surge en Cusco. Este proyecto es financiado por el Instituto para la Alternativa Agraria (IIA), el cual mejora la presencia del *kamayoq* y lo transforma en *los yachachiq*, que, a su vez, se convierten no solo en “personas que enseñan”, sino también en actores que participan en las actividades con las comunidades.

Durante los años 2000 surge el proyecto público Corredor Puno-Cusco, cuyo principal objetivo era fortalecer los mercados y mejorar los ingresos y capacidades de los negocios agrarios. Lamentablemente, ambas iniciativas solo tuvieron un impacto menor, ya que solo se concentraban en la zona sierra sur del país. En el año 2005 se creó el programa Sierra Sur, el cual abarcaba una mayor cantidad de territorios y contaba con la administración de un modelo de gestión que comprendía como principales innovaciones un Núcleo Ejecutor Central (NEC) y varios Consejos Locales de Asignación de Recursos (CLAR), los cuales cumplían la función de entes responsables de la evaluación y aprobación de los proyectos.

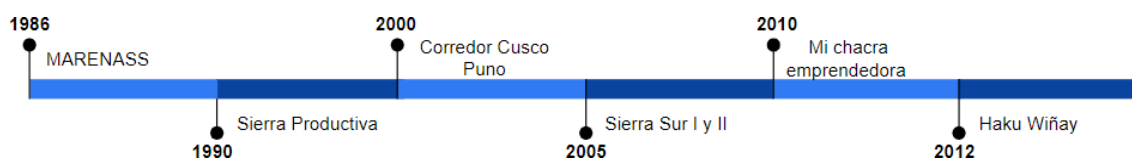
Respecto al desarrollo de Sierra Productiva y el programa Sierra Sur, Ponce, C. *et al.* (2012) concluye en su libro *Estrategias de intervención para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú: un estudio comparativo*, que Sierra Sur tiene mejores resultados que Sierra Productiva, debido a que se ofrece una mayor cantidad de servicios y tiene como activo a los modelos de planes de negocios.

Por su parte, la tesis de Vivanco (2013) indica que la economía familiar de los usuarios de Sierra Productiva en Cusco ha mejorado con las innovaciones tecnológicas agrarias que se han adoptado a lo largo de los años. Anaya (2017) coincide en ese aspecto en su tesis sobre el desarrollo del programa en el departamento de La Libertad, pero critica la dificultad de este programa para ser autosostenible a largo plazo y poder generar un capital social comunitario.

Finalmente, en el año 2011 se inicia el proyecto Mi Chacra emprendedora, desarrollado en Cusco por las ONGs Plan Perú y Asociación Arariwa (*Innovations for Poverty Action Perú*). Un aspecto a considerar de este proyecto es que incorpora una serie de lecciones aprendidas sobre lo que funciona o no, en el ámbito de desarrollo rural. Tales fueron: la figura del *yachachiq*, los ambientes mejorados, la capacitación en técnicas agrícolas, la formación de los núcleos ejecutores, los comités de asignación de recursos y los negocios rurales.

Teniendo como referencia toda esta historia institucional, los formuladores de políticas públicas y tomadores de decisiones del Midis se basan en el modelo del proyecto de Mi Chacra Emprendedora y en las experiencias previas de los programas de desarrollo rural para la creación del programa Haku Wiñay. Partiendo de este antecedente, y tras la evaluación del piloto implementado en octubre del 2012 en las provincias de Vinchos (Cerro de Pasco) y Chuschi (Ayacucho), Haku Wiñay es implementado a gran escala y es adscrito a la estrategia Incluir para Crecer del Midis.

Gráfico 1: Antecedentes del programa Haku Wiñay



Fuente:Elaboración propia

### 3.2. Marco normativo

Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), mediante la Ley N.° 29792, se implementa el marco legal de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (Endis), en el que se plantean cinco ejes estratégicos de desarrollo según el ciclo de vida del ser humano<sup>3</sup>:

Eje 1 “Nutrición Infantil” de 0-3 años (Programa Juntos),

Eje 2 “Desarrollo Infantil Temprano” de 0-5 años (Programa Cuna Más).

Eje 3 “Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia” de 6-17 años (Qali Warma).

Eje 4 “Inclusión Económica” de 18-64 años (Programa Foncodes)

Eje 5 “Protección del Adulto Mayor” de 65 años a más (Programa Pensión 65)

Cada uno de estos ejes tiene un público objetivo distinto y cuenta con un programa clave que se encarga de mejorar la condición de vida de las personas en cada etapa de su vida. En el cuarto eje se busca incluir económicamente al

<sup>3</sup> Fuente: Foncodes. <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>

mayor grupo poblacional que comprende entre los 18 a 65 años y que se encuentran en estado de pobreza y pobreza extrema. Para el desarrollo de este eje, el programa Foncodes fue adscrito al Midis, mediante el Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS, convirtiéndose, de esta manera, en el encargado de administrar otros proyectos productivos y el programa Haku Wiñay.

### **3.3. Foncodes**

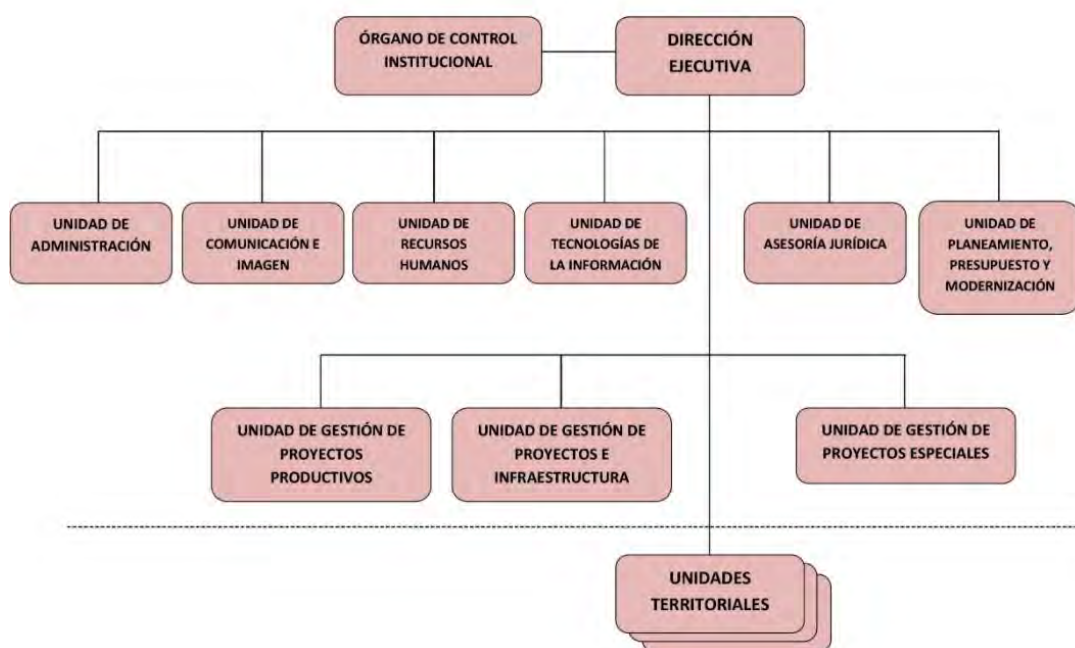
El Fondo de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes) fue creado el 15 de agosto de 1991, mediante el Decreto Legislativo N.º 657 como parte de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Al año siguiente pasó a formar parte del Ministerio de la Presidencia hasta mediados del 2002, cuando fue incorporado, mediante la Ley N.º 27793, al ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes). Uno de los primeros programas que brindaba fue el desarrollo de infraestructura, apoyo social y desarrollo productivo, dando inicio, así, a las primeras focalizaciones en programas sociales (Du Bois, 2004). Sin embargo, la gran crítica a este programa no estuvo determinada por sus resultados ni la inclusión de otras formas de participación social y municipal, sino por el uso y manejo para fines políticos por parte de las autoridades municipales y locales (Tanaka, 2001).

Desde ese entonces, hasta mediados del 2011, el Foncodes formaría parte del Mimdes. Posteriormente, en octubre del 2011, es adscrito al MIDIS bajo el nombre del Fondo de Cooperación *para* el Desarrollo Social. Aunque mantuvo el mismo acrónimo, su objetivo principal cambió, ya que, en adelante, este consistiría en contribuir a la generación de mayores oportunidades económicas

y al desarrollo social para la población en situación de pobreza en el ámbito rural y urbano, focalizados territorialmente. Además, ahora cuenta con tres nuevos objetivos específicos: desarrollar capacidades productivas y de gestión de emprendimientos, desarrollar la infraestructura social, económica y productiva, y mejorar la participación de los actores locales.

En el año 2017, el programa Foncodes realizó su más reciente reestructuración interna, la cual se muestra en el siguiente organigrama (ver Gráfico 2). Aquí, se destaca la incorporación de unidades logísticas como comunicación, recursos humanos, la unidad de gestión de proyectos productivos y el fortalecimiento de sus unidades territoriales, las cuales permitieron gestionar otros proyectos similares a Haku Wiñay, como Mi abrigo, Agua Más, o Compras a MYPerú.

Gráfico 2. Organigrama Foncodes



Fuente: Foncodes (2019)

Haku Wiñay (Vamos a Crecer) representa un esfuerzo articulado para lograr la ansiada inclusión económica en la zona rural, el cual tiene como principal objetivo el generar oportunidades económicas mediante el desarrollo de capacidades productivas y emprendimientos rurales. El aspecto innovador de este programa es la inclusión del llamado modelo de graduación, en el cual se espera que los beneficiarios ya no dependan a futuro de ningún otro tipo de programa social y logren salir de la pobreza. A diferencia de otros programas del Midis, que se centran en el alivio a la pobreza, este no incluye transferencias monetarias condicionadas, ni la entrega de bienes directos.

El programa busca brindar un servicio de capacitación técnica a gran escala. Se espera que luego de tres años de intervención los beneficiarios hayan mejorado su calidad de vida, abarcando aspectos desde la salud hasta la economía de subsistencia. En ese sentido, el programa desarrolla cuatro componentes: sistema de producción familiar rural, vivienda saludable, negocios rurales inclusivos y capacidades financieras<sup>4</sup>.

El primer componente incluye el fortalecimiento y consolidación del sistema de producción familiar. Este componente se concentra en el desarrollo de capacidades productivas del hogar a partir de la transferencia de conocimientos y activos (semillas) que permitan al productor agrícola aprender —no solo en la teoría, sino también en la práctica— un conjunto de innovaciones tecnológicas productivas. El segundo componente está relacionado a la vivienda saludable,

---

<sup>4</sup> La descripción de los componentes mencionados, se basa en la información recogida de la página de Foncodes. Fuente: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai>



que cuenta con las siguientes actividades: incorporación de innovaciones en las cocinas, ordenamiento de los espacios, uso de agua (potable y hervida), manejo de residuos sólidos y capacitación en educación sanitaria.

Estas innovaciones tecnológicas son sencillas y de bajo costo, por lo que se espera que, luego de esta primera experiencia, los usuarios del proyecto adopten de manera definitiva las que les interesen. “Una característica clave es que las actividades de capacitación están a cargo de los *yachachiq*, que el proyecto define en los siguientes términos: «Los *yachachiq* son pobladores de la localidad, o de localidades cercanas, con saberes previos y capacitados por Foncodes que se encargan de realizar las capacitaciones a los usuarios, bajo la dirección de un coordinador técnico» (Escobal, 2016, p. 26).

El tercer componente tiene como objetivo principal la promoción de negocios rurales inclusivos a partir de la provisión de asistencia técnica. Esta promoción se implementa a través de la organización de concursos entre los usuarios del proyecto interesados en formar o ampliar su negocio. Los interesados se organizan en asociaciones —existentes o creadas para el concurso— de entre cuatro y cinco personas. Con la asesoría de un *yachachiq*, cada asociación prepara una idea o perfil de negocio con el cual concursará para obtener los fondos del proyecto. Cada concurso tiene como jurado a un Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR) convocado por el proyecto para este fin.

El cuarto componente es el de desarrollo de capacidades financieras, enfocado en la capacitación de los usuarios en materia de acceso y el uso del

sistema financiero. Los temas abordados incluyen conocimientos básicos sobre el manejo de una tarjeta de débito, ahorro, crédito responsable, seguro inclusivo y canales de atención de servicios financieros. La capacitación está a cargo de un facilitador financiero. Inicialmente estuvo a cargo de un *yachachiq* financiero; hoy es un capacitador en técnicas financieras.

Para lograr todas estas actividades, desde el año 2014 Haku Wiñay cuenta con una partida presupuestal asignada del programa presupuestal 0118, denominado “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales”, el cual se divide en dos productos: (a) hogares rurales con economías de subsistencia, los cuales reciben asistencias técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas (enfocados en la mejora de la producción familiar y vivienda saludable); y (b) grupos de hogares rurales con economías de subsistencia que reciben asistencia técnica, capacitación y dotación de activos para la gestión de emprendimientos rurales y en la capacitación financiera)<sup>5</sup>.

De acuerdo a los datos proporcionados por el portal de Consulta Amigable del MEF (ver anexo 1), se puede evidenciar que el presupuesto asignado a este programa a lo largo de los cuatro últimos años ha mantenido un promedio de 239 303 588 soles. En términos generales, los gastos se dividen en: acciones comunes, los dos productos mencionados previamente y el rubro *otros*. Las acciones comunes representan un aproximado del 8% del gasto total, en el cual

---

<sup>5</sup> Fuente: Informe de evaluación Midis (2016)

se incluyen la gestión del programa y, desde el año 2020, se destina un monto al seguimiento y evaluación de Haku Wiñay.

Respecto a los dos productos, la distribución de presupuesto indica que el 67% del gasto presupuestal está enfocado en la capacitación y asistencia técnica para las capacidades productivas. De este porcentaje, la mayor parte está dirigida a la entrega de activos agrícolas y el resto para la promoción y conformación de los núcleos ejecutores. El segundo producto, por su parte, concentra el 23% del gasto total y es, además, la gestión de emprendimientos rurales. A su vez, de este porcentaje, la principal actividad de gasto es la capacitación y asistencia técnica financiera. El monto restante de este producto se divide en la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales y en la promoción de espacios de intercambio en el mercado local.

En el caso de *otros*, se consideró a los pequeños proyectos de desarrollo de infraestructura productiva complementarios al programa en sí, tales como: la mejora del local comunal, los mercados, servicios de instalación, etc. Sin embargo, se observa que desde años anteriores este monto ha sido reducido considerablemente (no representaba más del 2% del gasto total) y a partir del año 2018, ya no está presente. A pesar de estos cambios, se puede concluir que este programa a nivel nacional ha tenido un porcentaje de ejecución superior al 98% y, en algunas actividades, se completa la totalidad de ejecución al fin de año.

En cuanto a los resultados del programa Haku Wiñay, existen documentos de política que han evaluado su impacto y su desempeño. Al primer año de su

intervención, Benites (2015) menciona que hay una percepción positiva de los beneficiarios respecto a los resultados del programa, con especial énfasis en el primer componente, relacionado al sistema de producción familiar. Asimismo, un informe elaborado por la FAO (2016), analiza los objetivos de los tres programas de desarrollo productivo rural tanto en el Minagri como en el Midis. Se concluye que Haku Wiñay es el mejor de ellos, ya que une las políticas sociales con un programa de fomento productivo. Citan, como ejemplo, su interrelación con Juntos, porque Haku Wiñay se presenta como un siguiente paso dentro de la estrategia nacional Incluir para Crecer.

Por otro lado, la más reciente evaluación de impacto estuvo a cargo de Escobal y Ponce (2016), especialistas del Grade. El balance demuestra que hay aumento de los ingresos de las familias rurales de la sierra sur, debido a las actividades agrícolas y pecuarias implementadas. Para Ticona (2018) y Acuña y Cusi (2018) la situación sería similar en territorios como Puno y Cusco, respectivamente. Los antropólogos Correa y Diez (2016) coinciden con estas versiones al analizar el programa en Piura, Ayacucho, Huancavelica y Amazonas. Mencionan que aún falta reforzar el componente financiero y el nivel de coordinación en los núcleos ejecutores. Además, sugieren como recomendación que se adecúe culturalmente la versión aimara del programa Haku Wiñay, el cual se denomina Noa Jayatai y que desde el año 2016 se implementa en ciertas zonas de la selva.

En lo que respecta al rol de los actores del programa Haku Wiñay, solo encontramos referencias de los programas de desarrollo rural que lo precedieron. La figura del *yachachiq* es considerada un elemento crucial y por

eso ha sido la más estudiada. Tal es el caso del *kamayog* (antecesor del *yachachiq*), estudiado como agente de innovación agrícola por parte de De la Torre Postigo (2004). En ese trabajo se concluye que los *kamayog* son actores que facilitan la comunicación entre los campesinos quechuahablantes y los enfoques de desarrollo propuestos por los programas productivos.

Por su parte, Bellatín y otros (2014) explican que el alto nivel de la participación de los actores en el programa Sierra Productiva de La Libertad, influye positivamente en la diversificación productiva, el desarrollo de capacidades financieras y la mejora en los niveles de confianza en las comunidades. Asimismo, de acuerdo a la tesis de Ho Palma (2016), estos *yachachiqs* se convierten en agentes promotores de desarrollo rural; sin embargo, los vínculos de confianza con la comunidad se mantendrán solo si no participan en política (ya sea de candidatos o cuando se asumen cargos de representación).

Por su parte, Alonzo y otros (2015) analizan el rol de los actores femeninos del mismo programa, tomando en cuenta la figura de la mujer *yachachiq* en las comunidades. Los resultados indican que su participación se convierte en una forma de empoderamiento dentro sus comunidades. El balance de los autores es positivo debido a que el uso de la metodología de campesino a campesino (CaC) no solo le permite transmitir conocimiento(s), sino generar un reconocimiento entre los miembros de su comunidad.

Desde su visión antropológica Gabriela Ho (2016) reconstruye el perfil de los *yachachiq* y observa las relaciones entre ellos y la comunidad. En ese aspecto, los *yachachiq* pueden tomar dos roles: uno como agente de cambio local y otro como figura innovadora que incursiona en la política. Es en el primer caso donde se presentan dificultades. Se concluye que existe cierta envidia entre los campesinos, lo que influye en el desarrollo de las actividades del programa. En cuanto a los *yachachiq*, si la relación llega ser muy horizontal con los campesinos, se presenta una resistencia a continuar con el aprendizaje.



## CAPITULO IV: CASO DE ESTUDIO

### **4.1. Contexto: Santo Domingo de Acobamba**

El distrito Santo Domingo de Acobamba es uno de los veintiocho distritos que conforman la provincia de Huancayo, en el departamento de Junín. Posee una altitud de 2200 m s. n. m. y tiene una superficie de 778.02 km. Se encuentra ubicado en la zona este de Junín, a cuatro horas de distancia de la ciudad de Huancayo. Según el portal de Infogob (2020), este distrito cuenta con una población de 7 714 habitantes, de los cuales 2 357 son hombres y 2 108 son mujeres. Debido a su densidad poblacional, cuentan con un alcalde y cinco regidores municipales. Fue creado mediante ley el 6 de septiembre de 1920.

Este distrito pertenece a la zona natural yunga y cuenta con tres valles: San Fernando, Pauran y Yunca. Su clima es templado y una de sus principales actividades económicas es la agricultura. Destaca por la producción de papa, maíz, oca, cebada, olluco y algunos frutos andinos. Otra de sus actividades, la ganadería, incluye la crianza de animales menores como cuyes, gallinas, pavos, y de ganado ovino y vacuno. Es un distrito rural que limita y tiene vías de acceso a la zona del Vraem.

Desde el año 2007, a través del Decreto Supremo N.º 003-2007DE, este distrito es considerado uno como de los 32 distritos de las cinco provincias, comprendidas en la zona VRAE (Valle de los ríos Apurímac, Ene). Esta zona se ha caracterizado por poseer bajos indicadores sociales (referidos a educación y

salud), presencia de narcotráfico y delincuencias y rezagos de una actividad subversiva. En ese contexto se crea la estrategia integral denominada “Una opción para la paz y desarrollo en seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene – Plan VRAE”, cuyo objetivo era pacificar la zona, combatir las actividades ilegales y promover el desarrollo económico y social del valle. Para lograrlo se crea un grupo de trabajo multisectorial que cuenta con la participación de distintos ministerios.

En el año 2012, con los decretos supremos 074-2012-PCM y 090-2012-PCM, se adicionan a la zona VRAE los valles del río Mantaro y esta se convierte en la zona Vraem (Valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro). Años después en el 2016, mediante el D. S. 040-2016-PCM, se adicionan más regiones, siendo conformada por Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica y Junín, distribuidas en diez provincias con sesenta y seis distritos. Estos distritos son divididos en dos áreas: la zona de intervención directa y la zona de influencia. El distrito de Santo Domingo de Acobamba pertenece a la zona de intervención directa.

En el año 2018, con el D. S. N.º 102-2018-PCM, se aprueba el Plan Multisectorial denominado “Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro Estrategia VRAEM 2021”. Esta estrategia tiene tres ejes: Vraem sostenible, Vraem con oportunidades y Vraem gobernable. Según Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Onudrogas (2015) se calcula que esta zona produce más del 60% de hoja de coca a nivel nacional y, de acuerdo con el Minagri (2012), esta actividad concentra el 90% de ingresos del Producto Bruto Interno (PBI) en la zona Vraem.



En ese sentido, se busca diversificar la oferta productiva y generar estrategias de desarrollo agrario rural. Por tanto, se cuenta con la presencia de varias instituciones, las cuales tienen oficinas descentralizadas en las principales zonas del Vraem: Satipo, La Merced, Pichari, etc. Entre estas instituciones están la Comisión Nacional para el desarrollo y vida sin drogas (Devida), el Ministerio de Salud (Minsa), el Midis, a través de sus cinco programas (Qaliwarma, Cuna más, Juntos, Pensión 65, Haku Wiñay/Noa Jayatai) y, finalmente, el Minagri, con los programas Agrorural y el Proyecto Especial de Desarrollo del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Provraem).

En el caso del distrito de Santo Domingo de Acobamba, muchas de estas intervenciones se vienen dando en la actualidad. Es necesario destacar, además, que el formar parte del Vraem favorece la focalización y acceso a programas sociales como Haku Wiñay. Sin embargo, si establecemos una comparación a nivel provincial de los distritos de Huancayo, notamos que los indicadores sociales del distrito son bajos. De acuerdo con el Compendio Estadístico Junín 2016, Santo Domingo de Acobamba tiene un índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.2699, muy por debajo de la media nacional de 0,777.

Respecto a los indicadores de salud, la tasa de mortalidad infantil por mil habitantes fue de 23,8% al año 2016, aunque según el Registro Nacional de Establecimientos de Salud (Renipres), se cuenta con ocho puestos de salud y cuatro centros de salud. En cuanto a los niveles de educación, de acuerdo al portal MiDistrito, un 22% de su población es analfabeta, a pesar de contar con

94 instituciones educativas de niveles inicial, primaria y secundaria. Según la evaluación censal de estudiantes (ECE) del año 2018, la mayoría de los alumnos en edad escolar se encuentran en un nivel de aprendizaje básico tanto en comprensión lectora como en matemática.

De acuerdo al Censo Nacional 2017 del INEI, a pesar de que 48% de la población es considerada económicamente activa, el acceso a los servicios básicos es limitado. De los 54 centros poblados, un 78% cuenta con electricidad (la mitad de ellos con acceso a telefonía), un 24% tiene acceso a la red pública de agua, y un 6% tiene acceso a saneamiento. Del total de viviendas, solo un 4% tiene el paquete integrado de servicios; además, el material de construcción predominante es el adobe (INEI, 2017). Todos estos aspectos componen un 39% de pobreza según los datos del Mapa de pobreza 2018.

Según la base de datos de Seguimiento de la Ejecución Presupuestal del MEF, en el distrito de Santo Domingo de Acobamba podemos notar dos aspectos: el primero es que el nivel ejecución en obras municipales ha sido superior al 70%, aunque este año se ubica en los últimos lugares del ranking de ejecución teniendo solo un 20% de avance. El segundo aspecto se relaciona al gasto destinado para obras municipales: infraestructura de riego, mantenimiento de lozas deportivas, y mejoramiento de escuelas y carreteras; sin embargo, el presupuesto asignado a proyectos productivos es casi nulo.

Respecto de programas productivos como Haku Wiñay en los últimos tres años, la región Junín ha tenido 66 proyectos culminados. En la siguiente tabla se muestra el caso del distrito de Santo Domingo de Acobamba. Se decidió

realizar un corte cada seis meses para ver el estado de los proyectos. De acuerdo a la información, vemos que los dos primeros proyectos del 2018 ya han sido culminados, en un rango aproximado de dos años. En el caso de los proyectos en ejecución, estos han aumentado, pero varios de ellos han quedado a medio proceso de implementación.

Tabla 1. Proyectos Haku Wiñay del distrito de Santo Domingo de Acobamba

	Año 2018		Año 2019			Año 2020	
	Jul	Dic	Ene	Jul	Dic	Ene	Jul
Proyectos en Ejecución	2	2	6	8	7	7	4
Proyectos Culminados	0	0	0	0	1	0	0
Hogares en ejecución Haku Wiñay	382	382	834	1234	1110	1110	782
Hogares Haku Wiñay culminado	0	0	0	0	124	124	452

Fuente: InfoMidis. Elaboración propia

### **Proceso de implementación**

Es importante mencionar que el desarrollo de todos estos objetivos, productos y componentes, ocurre luego de un intenso proceso de actividades a nivel local, las cuales forman parte de esta cadena de implementación llena de actores y procesos. Es por este motivo que en esta sección se identificarán a los actores, los procesos y las principales actividades en la implementación de los proyectos del programa Haku Wiñay.

## **4.2. Actores que participan en el proceso de implementación**

### **Midis**

El Midis, como institución, se encarga de ver la articulación de los programas enmarcados en la Estrategia Nacional Incluir para Crecer. Cuenta con una oficina regional (en algunas zonas son dos oficinas) y con un personal denominado *coordinador de enlace*, cuya función es supervisar y comunicarse con las autoridades locales para designar las principales zonas de intervención.

### **Jefe de la unidad territorial (UT)**

Es la persona encargada de coordinar y supervisar los proyectos de Foncodes, y, al igual que la coordinadora de enlace del Midis, está presente en todas las provincias, localizadas en la ciudad capital de cada una de ellas. En el caso de la región Junín, existen dos unidades territoriales: una ubicada en Huancayo para el programa Haku Wiñay y otra ubicada en La Merced, la cual es coordinada por el programa Noa Jayatai. Así, la unidad territorial Huancayo de Foncodes es la que analizaremos.

### **Proyectistas**

Participan en la etapa previa al desarrollo del proyecto. Son contratados por las UT y luego de dos a tres meses de realizar un diagnóstico en la zona, desarrollan el plan de intervención que incluye costos, materiales y cronograma de las principales actividades del proyecto.

### **Coordinadores técnicos**

Son profesionales con experiencia en programas de desarrollo local, vinculados a las ciencias agrarias o agrónomas. Son los encargados de supervisar el trabajo de los *yachachiqs*, capacitarlos y coordinar con los núcleos ejecutores el manejo de recursos, personas y procesos. Cuenta con un pequeño equipo técnico de dos a tres personas que los asisten durante la implementación del proyecto. Tienen dos tipos de régimen de trabajo: una de ellas es en el campo, donde realizan visitas y supervisan a los *yachachiq* y beneficiarios; y otra es la administrativa, donde se produce la elaboración de informes y revisión del aspecto técnico de la ejecución del programa. Son contratados por el núcleo ejecutor central.

### **Autoridades municipales y provinciales**

Participan en la conformación de núcleos ejecutores y los comités de asignación local de recursos (Clars), muchas veces pueden designar a algunos de sus representantes. En ellos recae el poder de decisión si continúan el proyecto a futuro, ya sea a través de planes estratégicos o mediante la generación de condiciones favorables para la productividad y competitividad. Además, de acuerdo con Ley Orgánica de Municipalidades, estas son las instancias de gobiernos destinadas a ser promotoras del desarrollo local.

### ***Yachachiq* (el que enseña)**

Son los maestros que transmiten los conocimientos ancestrales a los miembros de la comunidad y son los responsables directos de la planificación y

capacitación del programa. Poseen capacidades técnicas, en algunos casos certificados por el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace),<sup>6</sup> como expertos en tecnologías productivas familiares. Ingresan por concurso de mérito y tienen un sueldo sobre el promedio del mercado. En promedio, son asignados a un grupo de 20 familias.

### **Beneficiarios**

Son las familias que forman parte del grupo poblacional beneficiario elegido de 400 hogares, que se encuentran en situación de pobreza y poseen un rango de edad de 18 a 65 años. De este grupo, surgen los representantes que participan en la conformación de núcleos ejecutores.

### **Los representantes de los beneficiarios**

Son los miembros elegidos democráticamente en las asambleas comunales y forman parte de los centros poblados. Cumplen la función de tesoreros, presidentes y/o fiscales de los núcleos ejecutores. También integran los CLARs, favoreciendo la conformación de emprendimientos rurales y en algunos casos sus cargos son renovables.

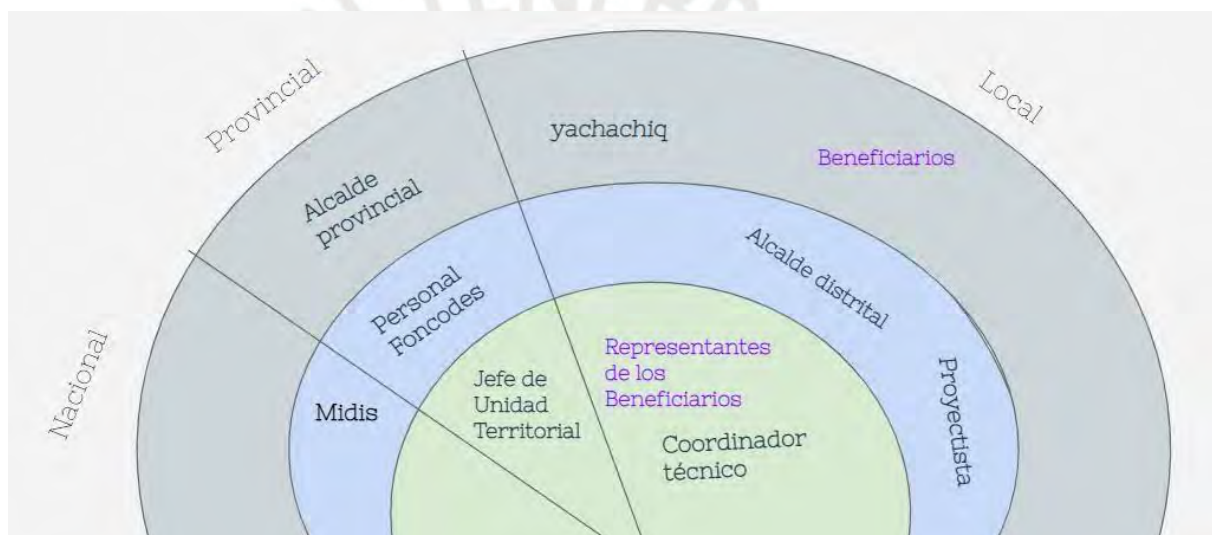
---

<sup>6</sup> Foncodes y la Asociación Civil Prosynergy son las entidades autorizadas para emitir la certificación de Sineace a los yachachiq. Entre las competencias evaluadas se encuentran: riego tecnificado por goteo o por aspersión, biohuertos familiares a campo abierto y bajo Fito toldo, pastos cultivados, cultivos andinos (papa) y planificación productiva y promoción comercial.

### Organismos no gubernamentales presentes en la zona

Tienen una participación activa de acuerdo a sus intereses y se involucran en la parte financiera, o a través de capital humano en la generación de emprendimientos (componente 3 y 4 del programa).

Gráfico 3. Mapa de actores



Fuente Elaboración Propia

Para la elaboración del mapa de actores, se tomó en cuenta la descripción de sus funciones presentes en el reglamento de Foncodes y, tras enlistarlos, se identificó la participación de cada uno de ellos. Se realizaron dos clasificaciones: la primera por zona geográfica/ámbito de acción y la segunda de acuerdo al nivel de influencia/participación. En la primera clasificación tenemos: Ámbito nación, provincial y distrital (local). Al ser un caso de estudio y un programa descentralizado, la mayor cantidad de actores se encuentran en el ámbito local.

En la segunda clasificación se tomaron en cuenta tres niveles de influencia de los actores en relación al programa: alto, medio y bajo. En el nivel alto – nivel más cercano al núcleo del gráfico- se encuentran los actores que tienen influencia directa en la toma de decisiones; en el nivel medio, se ubican los actores con un limitado poder de decisión y en el nivel más bajo- nivel uy se ubicado en los extremos del gráfico-, los actores tienen una influencia menor que el resto de actores que se encuentran en los otros niveles.

De esta manera los actores están clasificados así:

- Nacional: Midis (nivel de influencia medio).
- Provincial: a) Jefe de Unidad territorial Foncodes (nivel alto), b) Personal Foncodes (nivel medio) y c) alcalde provincial (nivel bajo)
- Distrital: a) Coordinador técnico y representantes de los beneficiarios (nivel alto), b) alcalde distrital y proyectista (nivel medio) y c) *yachachiq* (incluido los facilitadores financieros) y los beneficiarios (nivel bajo).

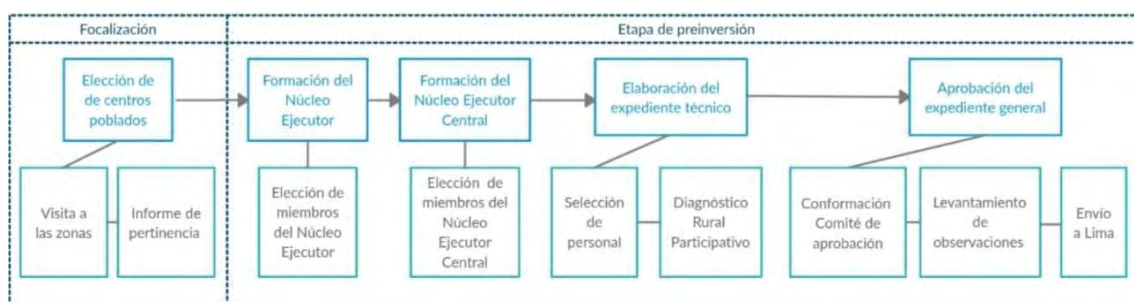
#### **4.3. Etapas de implementación**

Haku Wiñay, al ser un programa de una duración de más de tres años, posee una serie de etapas y procesos que implican una coordinación entre actores de distintos tipos y niveles. Desde una perspectiva institucional, no existe una ruta detallada que abarque todo el proceso de implementación de manera unificada. Sin embargo, tras las revisiones de documentos oficiales y elaboración de entrevistas, para la presente investigación, se simplificaron los procesos de



implementación en cuatro grandes etapas: focalización, etapa de preinversión, desarrollo de los componentes 1-2 y de los componentes 3-4.

Gráfico 4. Procesos de focalización y preinversión



Fuente: Elaboración propia

## Focalización

Un de las primeras acciones preliminares del proyecto está relacionado con la focalización y sensibilización. El Midis se encarga de elegir las zonas de intervención a través de los Mapas de pobreza monetaria provincial y distrital<sup>7</sup>. Este mapa contiene los datos obtenidos por el INEI, los cuales agrupa los distritos en quintiles de pobreza y los clasifica en un ranking a nivel nacional. Después de recibir esta información, el personal de Foncodes visita las zonas preseleccionadas. Existe un primer acercamiento con las autoridades locales para hablar de la cantidad de proyectos a realizar y se inicia una etapa de sensibilización a la población con una visita a la zona. Finalmente, se realiza un

<sup>7</sup> La última versión de este documento fue elaborada en el año 2018 y se han considerado los mismos lineamientos usados en el Mapa de Pobreza del año 2013.

informe de pertenencia que incluye las características del distrito, rutas de accesos, número de viviendas, centros poblados y habitantes.

### **Etapa de preinversión**

En la etapa de preinversión se busca informar y establecer un compromiso a largo plazo para la implementación del proyecto. Se realiza una asamblea general con la participación de las 400 familias beneficiarias, cuyo objetivo es conformar los núcleos ejecutores locales (NE), siendo parte de la:

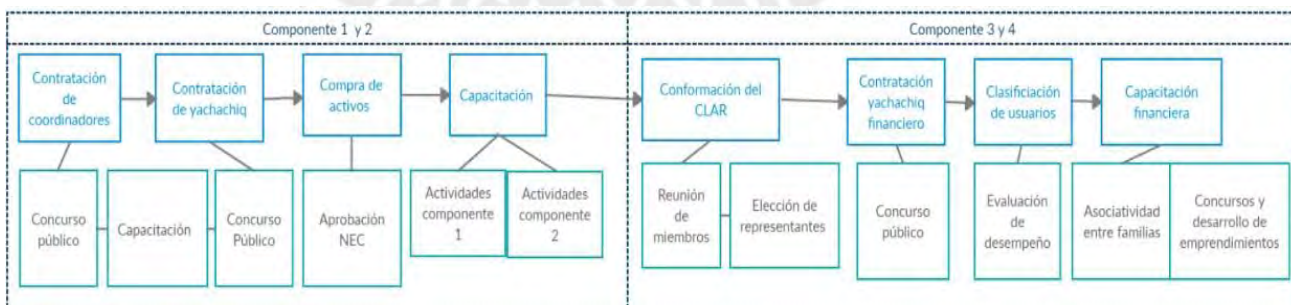
“gestión financiera del proyecto le da transparencia al manejo de recursos y da confianza a los usuarios. Este modelo de alianza público – privada tiene constitución legal, y es una muestra de la confianza del proyecto en la población organizada, permitiendo que bajo ciertas condiciones utilice fondos responsablemente, y así pasen, poco a poco, a ser gestores de su desarrollo” (Foncodes, 2016, p. 26)

De acuerdo a la cita, los núcleos ejecutores locales estarían conformados por representantes de las comunidades, personal de Foncodes y el gobierno local (para determinar cuántos recursos serán asignados o no, como contrapartida municipal). De esta manera, se produce la firma de un convenio con compromiso a largo plazo de los actores. Tras un par de días, se produce otra asamblea, donde los integrantes de los distintos núcleos ejecutores eligen un núcleo ejecutor central, el cual concentrará y destinará el presupuesto asignado del MEF, hacia los demás núcleos ejecutores.

Mediante la asistencia del Foncodes ocurre una convocatoria pública, donde se contratan a los proyectistas, los cuales realizan un expediente técnico (que incluye costos, demandas de hogares y define las tecnologías a utilizar según la zona) y un diagnóstico rural participativo por cada núcleo ejecutor. Toda esta información se agrupa en un expediente general, el cual debe ser aprobado por las unidades territoriales (UT) de Foncodes, en este caso, de Huancayo.

Para determinar la viabilidad técnica y social del expediente, Foncodes dispone de un comité de evaluación conformado por especialistas en desarrollo rural. A veces son de la misma unidad territorial u otras vienen de unidades territoriales cercanas. Este comité se encarga de brindar observaciones y recomendaciones, y una vez resueltas, el expediente es aprobado, y en un plazo de diez días, estos documentos son enviados a la central del Midis en Lima, en donde se revisan y se solicita la transferencia de dinero a las cuentas del núcleo ejecutor central (NEC).

Gráfico 5. Componentes 1-2 y componentes 3-4



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este momento, el NEC preselecciona, contrata y capacita al coordinador técnico y a los *yachachiq* para cada núcleo ejecutor. Luego se da inicio al trabajo de campo, que incluye la asistencia y capacitación a los hogares

beneficiarios, donde, de manera individual, reciben activos sobre sistemas de riego, manejo de suelos, cultivos andinos y de hortalizas, abonos orgánicos, crianza de animales menores (cuy), etc. Es necesario acotar que mientras estas actividades se desarrollan, al mismo tiempo, las actividades del segundo componente relacionada a la vivienda saludable, también son implementadas.

Dependiendo de la coordinación y el nivel de avance de los proyectos, pueden realizarse pequeños concursos para premiar a los hogares que tienen una vivienda más saludable, pero no es un proceso obligatorio. Antes de la ejecución del tercer y cuarto componente, se conforma el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), que está integrado por actores locales, como los representantes de la municipalidad distrital (puede ser el alcalde o algún miembro de la oficina de desarrollo económico o social), las ONG de la zona que voluntariamente deciden participar en el proyecto y los representantes del proyecto Foncodes.

El desarrollo de este proceso conserva la misma dinámica de la conformación de núcleos ejecutores. Tras la asamblea de elección, se contratan a los capacitadores financieros. El número de personal requerido es menor debido a que ya no se da una asistencia individual por familia, sino que se agrupan dos o más familias. Para este momento, los beneficiarios ya han sido clasificados de acuerdo a su nivel de participación en el programa y las demandas que requerían en asistencia técnica. Y a través de la elaboración de un plan de negocios que incluye: ventas, costos, organización para la producción y manejo de capital, los beneficiarios agrupados dan inicio al desarrollo sus

emprendimientos por rubros. Luego se apertura un concurso interno, y en él se elige una iniciativa ganadora de emprendimiento rural, premiándola hasta por un monto de dos unidades impositivas tributarias. Asimismo, el emprendimiento ganador sigue recibiendo asistencia y capacitación durante lo que resta del programa. Asimismo, se buscan alternativas de solución para los negocios en marcha tomando en cuenta el mercado y la competencia con la ayuda del facilitador financiero y otros asistentes técnicos contratados por el emprendimiento.

Los emprendimientos son escalados a otros niveles, tales como la participación en ferias y otros concursos. Al finalizar el programa y en base a su desempeño en los cuatro componentes, los usuarios son clasificados en tres grupos: usuarios emprendedores, usuarios cumplidores y usuarios rezagados. Esta clasificación les permite tener un cierre del proyecto y facilitar el proceso de rendición de cuentas de los funcionarios de Foncodes.

#### **4.4. Análisis del caso**

Luego de detallar las funciones de los actores y explicar las etapas del proceso de implementación de acuerdo al marco normativo vigente, se contrastó esa información con las entrevistas realizadas y, al analizar la relación de los actores de acuerdo a su capacidad para tomar decisiones, se encontró que existen tres procesos que dificultan la implementación: la elaboración del expediente técnico, la ejecución del componente 1 (sistema de riego y distribución de activos) y la formación de los emprendimiento rurales. En cada

una de estas subetapas identificaremos, de acuerdo al marco teórico propuesto, los factores que dificultan esta ejecución.

### **Elaboración del expediente técnico**

La elaboración del expediente técnico suele presentar demoras debido a la dificultad para reunir toda la información para la elaboración del proyecto. En este caso, el proyectista se convierte en burócrata de la calle y realiza todo el trabajo de campo, visitando familia por familia, realizando un trabajo de empadronamiento general. Aunque para Foncodes, el puesto de proyectista es uno, usualmente debido a la carga de trabajo, muchos proyectistas optan por subcontratar a otro para terminar el trabajo en el tiempo establecido.

Así, ellos se ven enfrentados a tres grandes obstáculos: la falta de acceso a la información, la ausencia de mayores recursos frente a la difícil geografía y la resistencia de algunos futuros beneficiarios a participar en el programa. Sin embargo, aunque existe la presencia de otros programas del Midis como Juntos, la coordinación no es tan estrecha, pues cada uno focaliza distinto.

En el primer caso, aunque existe la presencia de otros programas del MIDIS como Juntos, como ya se mencionó, la coordinación no es tan “estrecha” entre los actores en el territorio, ya que, cada uno de ellos focaliza de manera distinta y no siempre hay acceso a la información:

“Creo que, debido a la lejanía de la zona, los de otros programas no van muy seguido a las visitas domiciliarias. Necesitaba datos sobre lo

usuarios, pero tuve que ir a la sede central para obtener esa información.”

(Entrevista a proyectista 2)

En el segundo caso, los proyectistas no cuentan con todos los recursos necesarios al momento de hacer la evaluación ex ante para identificar la ruta a seguir. Los instrumentos utilizados no siempre son los adecuados y fallan en la precisión. Esto les genera molestias y duplica los esfuerzos en el trabajo realizado.

“Es un trabajo bien arduo. Santo Domingo tiene una topografía muy accidentada. Existe un aplicativo instalado por Foncodes, pero esta falla. Los datos no son exactos, se alejan 100 m, 200 m del punto de origen y a veces se borra la información recolectada.” (Entrevista a Proyectista 1)

En el tercer caso, al momento de empadronar a las familias, la lista inicial de familias preseleccionadas y focalizadas varía. No todas las familias residen realmente en ese hogar y otros no desean participar en el programa, ya sea por desconocimiento o por que posean falsas expectativas del programa. En ese momento observamos que, finalmente, los proyectistas tienen el nivel de discrecionalidad para desestimar zonas de influencia (muchos evitan acercarse a centros poblados cercanos al Vraem) y para incorporar o retirar usuarios.

Asimismo, a pesar de las capacitaciones recibidas por Foncodes y de la experiencia previa que pudieron tener en programas de desarrollo rural, ellos indican que les cuesta adaptarse al ritmo de trabajo. El trabajo, en un inicio, se vuelve autodidacta y la mayoría de ellos no consideraron haber realizado un

buen desempeño. Mencionan brevemente retraso en los pagos y la alta rotación de personal.

De esta manera, el nivel de discrecionalidad de estos burócratas de la calle, al momento de la toma de decisiones, se relaciona con su nivel de autonomía como profesional experto en planificación, el cual le permite definir el contenido y rumbo del proyecto. De esta manera, se busca que la propuesta elaborada considere la época del año del inicio del proyecto, la ubicación geográfica y el uso de pasturas nativas, biodiversidad de la zona. Pero no siempre es así:

“Muchas de las tecnologías a implementar pueden ser consideradas como una propuesta ya definida previamente en otra zona. Aunque Foncodes fomente la biodiversidad, son pocos los proyectistas que rescatan la conservación suelos y apuestan por los cultivos nativos. Queda en ellos y prefieren optar por lo tradicional.” (Entrevista a proyectista 2).

### **La ejecución del componente 1**

Otra de las etapas que genera retrasos suele ser la ejecución del componente 1. Este componente se refiere a la capacitación técnica productiva, específicamente, los relacionados al sistema de riego y a la entrega de activos los que producen demoras. En el caso de los sistemas de riego, parte de esta información ha sido recaudada por el proyectista, pero como se explicó en la sección anterior, debido a la difícil geografía, se requiere una segunda revisión por parte del coordinador técnico para realizar las modificaciones pertinentes. En



la instalación de puntos de acceso al agua se necesita una maquinaria pesada para delimitarlos y Foncodes, como programa, no cuenta con esos recursos.

Es por eso que se necesita que los actores que lideren la instalación del sistema de riego (en este caso del coordinador técnico y *yachachiqs*), puedan hacer uso de su capacidad de negociación para poder alinear los distintos intereses de los actores tanto estatales (autoridades municipales o distritales) como de las familias beneficiarias para que puedan participar activamente en este proceso. Lamentablemente, el nivel de influencia ejercido no es suficiente.

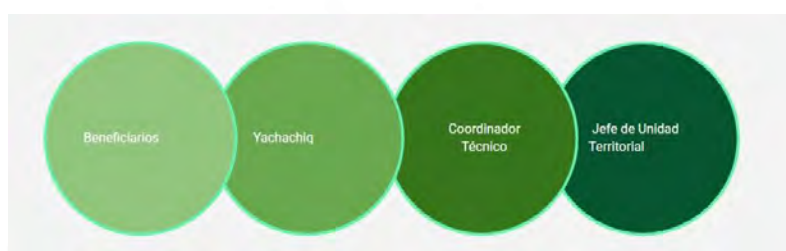
“La municipalidad no tiene una intervención continua, la falta del gobierno local, no sabes quienes están participando.” (Entrevista a *Yachachiq 2*)

En este caso, se observa a través de la mirada de los mismos actores que la municipalidad no tiene una participación activa al menos durante los primeros años de iniciada la implementación. Si bien firmó los acuerdos, no estuvo tan presente en los subprocesos. Además, algunos beneficiarios tampoco. Durante el proceso de excavación existe cierto recelo de colocar estos puntos de capacitación cerca a sus viviendas. Como mencionan estos burócratas de la calle, existen todo tipo de usuarios, la gran mayoría apoya en temas logísticos y participan en el desarrollo de las actividades productivas, pero otras veces son las minorías los que generan rechazo, retrasando parte del programa.

En lo que respecta a la entrega de activos, a diferencia del sistema de riego, en este caso, sí existe un protocolo de intervención frente a disconformidades sobre la recepción de estos productos. Los usuarios muchas veces se generan una falsa expectativa y desean recibir más o tal cantidad de

una semilla, ignorando que estas compras ya están establecidas y son distribuidas equitativamente. El *yachachiq* es el encargado de negociar, ya que, si surgen problemas, se convoca a una asamblea general y el coordinador técnico absuelve las dudas.

Gráfico 6. Cadena de comunicación y coordinación



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, las entrevistas realizadas y el gráfico proporcionado evidencian que sí hay una cadena de comunicación constante entre los beneficiarios, los *yachachiq*, el coordinador técnico y el jefe de la UT. Las reuniones entre ellos son frecuentes. Así, los usuarios se reúnen cada ocho días en el NE y de manera quincenal en el NEC. En el caso de los *yachachiq*, ellos realizan jornadas de visitas a los usuarios dos veces al mes. Los coordinadores técnicos se reúnen con los *yachachiq* del NEC mensualmente y con los del NE, quincenalmente.

A nivel de coordinación, los coordinadores técnicos poseen un alto nivel de discrecionalidad al ser burócratas con mayor poder de decisión e influencia: coordinan presupuesto, dirigen la ejecución del programa, supervisan a los *yachachiqs* y tiene una relación estrecha con los miembros del NE y el NEC. Los usuarios manifiestan que, con una buena labor del coordinador técnico, los

proyectos de desarrollo productivo pueden escalar de tal manera que se elimina el costo de producción con el intermediario.

“He visto mejoras en mis cultivos. Nos hemos organizado y ya nos pagan poco. Nosotros mismos llevamos nuestras paltas a los mercados.”

(Entrevista a usuario 1)

Asimismo, es importante mencionar que aunque el desarrollo del componente 1 genera retrasos, el primer año de ejecución de proyecto no ha sido afectado debido a que el componente 2, referido a la mejora de viviendas y cocinas saludables, se realiza en forma simultánea al componente 1. De acuerdo a las entrevistas realizadas, muchos de los cambios en sus viviendas adoptados por los beneficiarios motivan a los gestores locales a continuar con el proceso de implementación. En algunos núcleos ejecutores, además, estas iniciativas se convierten en concursos donde los beneficiarios participan activamente:

“Mejora su calidad de vida, el hacinamiento en las familias, la distribución de espacios. Les cambian la vida a los niños ver su casa colorida, más alegre.” (Entrevista a coordinador técnico 1)

### **La formación de los emprendimientos rurales**

Otra de los procesos que suele dificultar la implementación es la conformación de los emprendimientos rurales. A estas alturas del proceso, los usuarios han sido clasificados de acuerdo a su desempeño e identificado según

su rubro. Pero en algunos casos no se pueden concretar asociaciones. Esto debido al nivel de involucramiento tanto de las autoridades municipales como de los beneficiarios.

En el primer caso, aunque el coordinador técnico señale que se están trabajando en la incorporación de las autoridades municipales como actores locales, aún se encuentran vulnerables frente a los cambios de gobierno. Tal como sucedió en el proyecto Santo Domingo II, donde el fiscal (y representante de la municipalidad) miembro del núcleo ejecutor tuvo que abandonar el cargo debido a que dejó de trabajar en la municipalidad. Por ello, se tardaron meses en buscar un reemplazo y esto retrasó la confirmación de los comités de asignación de recursos (Clars) necesarios para los emprendimientos rurales, ya que los Clars siguen la misma dinámica organizacional de los núcleos ejecutores.

Tras este incidente, en el último año del proyecto Santo Domingo II se logró un mayor involucramiento al contar con la participación del alcalde distrital. Una prueba de ello es la colaboración que la municipalidad brindó para organizar la feria de productos que se realizó en noviembre del 2020. En ese sentido, no se ha evidenciado que los niveles de discrecionalidad de las autoridades municipales lleguen a derivar en prácticas clientelares, pero sí se reconoce la dependencia de una voluntad política de estas autoridades, sustentado en una débil capacidad de negociación frente a los distintos intereses.

En el segundo caso, aunque son situaciones aisladas, los miembros de la comunidad llegan a negociar con los representantes del núcleo ejecutor, y de acuerdo a la legitimidad de este, pueden seguir siendo parte del programa o

retirar su participación en el componente de negocios rurales inclusivos. Un ejemplo es lo mencionado por un miembro del núcleo ejecutor que indica que:

“Nosotros como comunidad tenemos nuestros socios, cada uno ve su cultivo, ve su parcela. Pero hay comuneros que viven por buen tiempo aquí y esperan que se haga una posesión terrenos comunales ante Cofopri. No siempre pasa.” (Entrevista a Miembro del NE 1).

Esta situación suele suceder cuando los beneficiarios notan el margen de ganancia que podrían recibir y prefieren continuar el emprendimiento por cuenta individual. Aunque el programa no lo prohíbe expresamente, de manera informal se ha trabajado con un grupo de hasta máximo dos familias, porque la experiencia previa ha demostrado que se producen este tipo de choques de interés. La principal causa no solo estaría relacionada con la ausencia de una buena capacitación inicial, sino que la consecuencia de participar de manera individual limita el acceso a las iniciativas de Minagri, como el proyecto Mercado Minari: “De la chacra a la Olla”, el cual busca llevar los productos agrícolas distritos de Santo Domingo a provincias como Huancayo y Lima.

## CONCLUSIONES

Haku Wiñay (Vamos a crecer) es un programa complejo: por su diseño e implementación (dura aproximadamente tres años), por la cantidad de procesos implicados, y por los múltiples y distintos tipos de actores que participan en su ejecución. Autoras como Benites (2015) y Correa (2016) destacan en su evaluación de impacto los buenos resultados y el alto nivel técnico de este programa, el cual ha sido ampliamente demostrado. Sin embargo, el objetivo de esta tesis fue el analizar los puntos débiles de esta implementación desde una mirada a sus actores y su interrelación institucional.

De esta manera, identificamos que fueron tres procesos los que presentan mayor dificultad en la implementación: la elaboración del expediente técnico (retrasos en la recolección de información), la ejecución del componente 1 del programa (relacionados a los sistemas de riego y la distribución de activos para cultivos) y la formación de los emprendimientos rurales (poca participación de las autoridades municipales y los beneficiarios).

Luego de analizar estos tres procesos y las razones por las cuales se generan dificultades en su implementación, se confirma la hipótesis planteada, la cual indica que la capacidad de agencia de los actores influye en estos procesos, los cuales tienen como factores principales: la multiplicidad de actores, la capacidad de negociación y el nivel de discrecionalidad de los burócratas de la calle.

En concordancia con lo descrito por Grindle (2009), la multiplicidad de actores sí genera mayores dificultades y más posibilidades de fallar tanto en desarrollo de los procesos como en las coordinaciones entre los tipos de actores (burócratas, autoridades subnacionales y sociedad civil). Sin embargo, el riesgo puede disminuir siempre y cuando se mantengan los niveles de comunicación constantes y exista un adecuado canal de resolución de conflictos, tal como ocurre en Haku Wiñay.

Respecto a la capacidad de negociación propuesta por Repetto (1998), como atributo de un actor, es de vital importancia que tanto los líderes comunales como los burócratas cuenten con una legitimidad y un alto nivel de influencia que les permita articular los distintos intereses de cada actor; sobre todo en etapas cruciales como la conformación de núcleos ejecutores y la formación de emprendimientos rurales. Asimismo, los acuerdos que se negocien en estos espacios permitirán establecer las funciones de los actores en el proyecto, coordinar la difusión de los emprendimientos rurales y evaluar la continuidad del proyecto con fondos municipales a largo plazo. En este caso, se evidenció una dificultad para coordinar con la autoridad municipal, pero en cuanto a las negociaciones entre líderes y beneficiarios no existieron mayores contratiempos.

En el caso del nivel de discrecionalidad de los actores y siguiendo la línea de los burócratas de la calle propuesto por Lipsky (1980), el presente trabajo resalta su importancia en el proceso de implementación. Se evidencia que estos actores principalmente de nivel intermedio y de acción local, se enfrentan a muchas dificultades: acceso a información incompleta (muchas veces son

dependientes del nivel de coordinación y facilidades administrativas que otras instituciones de gobierno les brinden), presiones de tiempo (tienen que cumplir en el plazo establecido las acciones elaboradas en calendario del plan de trabajo) y también se enfrentan a la incongruencia de los distintos intereses de los diversos tipos de actores con los que interactúan (otros burócratas, políticos, sociedad civil organizada, beneficiarios).

En ese sentido, se destaca la figura del proyectista que tiene el nivel de discrecionalidad autónoma que le permite adecuar el planeamiento del proyecto de acuerdo al contexto. También se incluye la figura del coordinador técnico que, a pesar de no tener una relación tan estrecha con los beneficiarios como el *yachachiq*, y que no ha sido tan estudiado, su nivel de discrecionalidad es tan alto que le permite tener el poder decisión en casi todas las etapas del proyecto y, en algunos casos, llega a solucionar retrasos en la implementación.

Finalmente, en todo proceso de implementación existen factores externos que no necesariamente se pueden controlar como: los cambios de gobierno o la geografía del lugar, los cuales influyen en el proceso de implementación. Pero también existe una dificultad estaría relacionada a las expectativas e intereses de los usuarios. En ese sentido, la primera intervención adquiere mayor importancia. Los burócratas que implementan el programa son muy técnicos, es necesario contar con un profesional de las ciencias sociales que realice un acompañamiento al menos durante las primeras intervenciones tanto para afianzar los conocimientos adquiridos como para asegurar la continuidad del programa a futuro.



## BIBLIOGRAFÍA

Acuña ,A & Cusi, M. (2018) Evaluación del proyecto Haku Wiñay en las comunidades de Vicho y Chiripata del distrito de San Salvador, provincia de Calca, departamento de Cusco en el periodo 2013-2017.

Aguilar, A, Lima F. (2009) *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales.

Alcalde, Gonzalo (con la colaboración de Diego Sánchez) (2016), Documento de política: Reingeniería de la conducción política de la descentralización. Lima: CIES.

Alonzo, M., Carranza, N., & János, E. (2015). Mujeres Yachachiq del programa Sierra Productiva: Trayectorias de “empoderamiento” y liderazgo en la sierra rural peruana. Presentación de investigación.

Anaya, R (2017) Capital Social comunitario y gobernanza. Análisis centrado en personas de las experiencias del proyecto Sierra Productiva en los caseríos de Carnachique, Villa María y Mullamanday de La Libertad, Perú

Barret, Susan (2006) “Implementation Studies: Time for a Revival “. En Budd, Leslie; Charles -worth, Julie; Paton, Rob Making Policy Happen. Ed. Open University Business School and Ed. Routledge, USA.

Beteta, L., & Rubio, R. (2006). Apuntes sobre descentralización (Módulo formativo).

Bellatín, P., Pérez, L., Renique, A., Urquiza, R., Villodas, J. (2014). Informe Final: Evaluación de impacto de Sierra Productiva <http://dars.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/09/INFORME-FINALSIERRA-PRODUCTIVA.pdf>

Benites, S. (2015) Estudio de evaluación de resultados del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai

De la Torre Postigo, C. (2004). Kamayoq: promotores campesinos de innovaciones tecnológicas. Soluciones Prácticas.

<http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/tyd0007.dir/tyd0007.pdf>

Di Virgilio, María Mercedes (2012) Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Du Bois, F., Chávez, J., y Cusato, A. (2004). Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales. Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, Lima, Perú, 165p.

Escobal, J., & Ponce, C. (2016). Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay.

González de Olarte, Efraín (2007). La descentralización: una oportunidad que no se debe perder. Revista Coyuntura.

Grindle, Merille (2009) “La brecha de la implementación”. en Política pública y democracia en América Latina, Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords). Editorial Miguel Angel Porrúa, EGAP y CERALE. México.

Ho Palma, G. M. (2016). La construcción del yachachiq como agente de desarrollo rural: aproximación antropológica a los yachachiq de la microcuenca Jabón Mayo del Programa Sierra Productiva (1994 -2015). <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/8306>

Lipsky , M (2010) Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th Anniversary Expanded Edition

Majone, G. (2013) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

MIDIS (2016). “Desarrollo productivo y pobreza rural. Implementación y efectos del programa Haku Wiñay”. Informe de evaluación. Elaborado por Alejandro Diez y Norma Correa, Lima, Perú.

Muñoz, Paula; Martín Monsalve, Yamilé Guibert, César Guadalupe y Javier Torres 2016 Élités regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000- 2013). Lima: Universidad del Pacífico.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Externado de Colombia (2006) Lineamientos Básicos para la Descentralización Administrativa y Fiscal: Manual de Orientación. Bogotá: PNUD, 2006

Ponce, C., Escobal, J., Pajuelo, R., & Espinoza, M. (2012). Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú. Lima.

Pülzl, H. & Treib O. (2007) "Implementing Public Policy". En Fischer F., Miller G. & Sidney M. Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods. Ed. Taylor & Francis Group, USA.

Rubio, J. (2013) Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. Revista Buen Gobierno. Julio-Diciembre 2013. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México. ISSN 18704271. 146-156 pp.

Subirats, J. Knoepfel, P., & otros. (2008). (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona. Ariel

Van Immerzeel, Willem y Juan Núñez del Prado (1991). Pachamama Raymi: un sistema de capacitación para el desarrollo en comunidades. Cusco: Proderm

Vivanco Salazar, M. F. (2013). De subsistencia a excedentarios: cambio tecnológico y determinación del comportamiento socioeconómico familiar: La experiencia del Programa Sierra Productiva en la comunidad campesina de Yanaoca, Cusco. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6437>

Tanaka, M. (2012) "En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural". Documento de Trabajo N° 111. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Tanaka. M. (2001) Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario. Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) – Instituto de Estudios Peruanos.

Ticona Carrizales, L. (2018) Análisis del proyecto Mi Chacra Emprendedora Haku Wiñay / Noa Jayatai con el desarrollo social de los usuarios en los Distritos de Zepita y Pomata periodo 2015 – 2016. Universidad del Altiplano. Puno



ANEXOS**Anexo 1: Indicadores Departamentales de Haku Wiñay del 2017 al 2020**

<b>Departamento</b>	<b>Proyectos</b>	<b>Emprendimientos Rurales</b>	<b>Monto de inversión</b>	<b>Personal Yachachiqs</b>
AMAZONAS	50	156	37738700	203
ANCASH	50	174	35385000	126
APURIMAC	33	168	25910500	196
AREQUIPA	13	1	9553498.99	79
AYACUCHO	84	432	56055300	331
CAJAMARCA	116	696	81361200	258
CUSCO	49	220	35780849.99	251
HUANCAVELICA	60	308	53478900.01	328
HUANUCO	54	165	47321400	267
ICA	2	20	1995000	209
JUNIN	60	230	41583600	220
LA LIBERTAD	72	428	50211800	322
LAMBAYEQUE	14	74	7410600	255
LIMA	23	180	22088400.01	153
LORETO	69	201	59461700	301
MADRE DE DIOS	3	0	3520000	24
MOQUEGUA	6	12	6320000	43
PASCO	23	126	18627776	155
PIURA	68	352	40227500	222
PUNO	68	311	41267200.9	307
SAN MARTIN	65	296	41612802.5	216
TACNA	15	83	12839300	91
UCAYALI	25	54	24403200	81

Fuente: Solicitud de la información. InfoMidis (2020). Elaboración propia.

### Anexo 2. Cuadro Ejecución presupuestal programa Haku Wiñay 2017-2020

<i>Programa presupuestal 0118</i>		Año 2017			Año 2018			Año 2019			Año 2020		
Productos y actividades		PIM	Devengado	Ejecución	PIM	Devengado	Ejecución	PIM	Devengado	Ejecución	PIM	Devengado	% Ejecución
3000001	1. Acciones comunes	27,188,852	26,221,504	96.4	22,050,045	21,868,914	99.2	20,971,996	20,247,931	96.5	20,373,226	13,847,614	68
5000276	1.1 Gestión del programa	27,188,852	26,221,504	96.4	22,050,045	21,868,914	99.2	20,971,996	20,247,931	96.5	20,131,554	13,675,314	67.9
5003032	1.2 Seguimiento y evaluación del programa										241,672	172,500	71.4
3000592	2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales	59,679,663	59,679,620	100	51,773,051	51,773,032	100	57,346,936	57,346,926	100	56,280,000	56,214,000	99.9
5005887	2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales.	795,833	795,831	100	745,598	745,597	100	611,683	611,681	100	29,265,600	29,231,280	99.9
5005888	2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado.	55,370,581	55,370,559	100	46,641,041	46,641,041	100	51,002,722	51,002,718	100	22,512,000	22,485,600	99.9
5005889	2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	3,513,249	3,513,229	100	4,386,394	4,386,394	100	5,732,531	5,732,527	100	4,502,400	4,497,120	99.9
3000795	3 Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	169,857,383	169,857,380	100	147,352,168	147,352,168	100	163,218,175	163,218,174	100	168,840,000	167,722,450	99.3
5004362	3.1 Promoción y conformación de núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales.	7,349,723	7,349,723	100	5,229,581	5,229,581	100	5,635,329	5,635,329	100	5,930,370	5,927,370	99.9
5005886	3.2 Capacitación, asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	126,803,304	162,507,658	100	142,122,587	142,122,587	100	157,582,846	157,582,845	100	162,909,630	161,795,080	99.3
Otros		2,015,308	1,838,043	66.9									
<b>Total</b>		<b>199,874,486</b>	<b>257,622,944</b>	<b>99.6</b>	<b>221,175,264</b>	<b>220,994,114</b>	<b>99.9</b>	<b>241,537,107</b>	<b>240,813,031</b>	<b>99.7</b>	<b>245,493,226</b>	<b>237,784,264</b>	<b>96.9</b>

Fuente: Consulta amigable MEF (2020). Fecha de corte: Setiembre 2020. Elaboración propia.

### Anexo 3. Lista de entrevistados

<b>Parte I</b>	<b>Exploratoria</b>
Paloma Bellatín	Especialista en Desarrollo Rural
Sonia Choquecahua Santiago	Coordinador de enlace del MIDIS (VRAEM)
Julio Acuña Velásquez	Jefe de la Unidad de Comunicación e Imagen (Foncodes)
Ingeniero William Medina	Coordinador del Núcleo Ejecutor Amazonas
José Qwistgaard	Secretario Técnico del CODE HUALLAGA - PCM
David Javier Rodríguez	Jefe Unidad Territorial Huancayo

<b>Parte II</b>	<b>Gestores locales y actores de implementación</b>
Proyectista 1	Centro poblado de Yanabamba, Surcubamba, Pumabamba
Proyectista 2	Comunidad de Huancamayo, Sillapata, Tarapampa
Coordinador Técnico 1	Centro poblado de Yanabamba, Surcubamba, Pumabamba
Coordinador Técnico 2	Comunidad de Huancamayo, Sillapata, Tarapampa
Yachachiq 1	Centro poblado de Yanabamba, Surcubamba, Pumabamba
Yachachiq 2	Comunidad de Huancamayo, Sillapata, Tarapampa
Miembro del NEC 1	Centro poblado de Yanabamba, Surcubamba, Pumabamba
Miembro del NE 2	Comunidad de Huancamayo, Sillapata, Tarapampa
Usuario 1	Centro poblado de Yanabamba, Surcubamba, Pumabamba
Usuario 2	Comunidad de Huancamayo, Sillapata, Tarapampa
Autoridad municipal	Santo Domingo de Acobamba

Fuente: Datos obtenidos del Informe N°112-2020-MIDIS/FONCODES/UT/-HUANCAYO



## Anexo 4. Guía de entrevista

### FICHA SOCIODEMOGRÁFICA

1. Edad: \_\_\_\_\_ 2. Sexo: Varón  Mujer

3. ¿Qué estudios ha realizado?: ( ) Sin estudios ( ) Primaria ( ) Secundaria  
( ) Instituto técnico ( ) Universidad

4.-Profesión o ¿A qué actividad(es) económica(as) se dedica? \_\_\_\_\_

5.- Lugar de nacimiento: \_\_\_\_\_

6. Tiempo de residencia en Santo Domingo: \_\_\_\_\_

7.- Experiencia relacionada a programas: \_\_\_\_\_

Objetivos	Preguntas	Subpreguntas
I.-Conocer el rol de los distintos actores y en proceso de implementación	¿Cuál es su rutina diaria?	¿Cómo se siente frente a estas actividades?
	¿Con quiénes se relaciona frecuentemente para realizar sus actividades?	Mencionarlos y explicar su labor
	¿Con que frecuencia se comunica con los actores mencionados?	¿Realizan algún tipo de reunión fija?
	¿Cómo calificaría el nivel de coordinación entre los actores involucrados?	¿Por qué?
	¿Ha tenido o tiene dificultades con algún actor en el proceso?	Comente brevemente
II.-Determinar los principales problemas en el proceso de implementación	¿Qué aspectos positivos destaca del programa Haku Wiñay?	
	¿Cuál considera que es la parte del proceso que es más complicada?	¿Por qué cree que ocurrió ello?
	¿Ha tenido algún inconveniente en el proceso de implementación?	¿A quién recurren?
	¿Existe algún tipo de protocolo de intervención ante situaciones adversas?	¿Qué tan frecuentes son las dificultades?
	¿Qué aspectos de mejora implementaría en Haku Wiñay?	
III.- Evidenciar el nivel discrecionalidad de los actores en la toma de decisiones	¿Qué lo motiva a ser parte de Haku Wiñay?	¿Cómo calificaría su desempeño?
	¿Cuáles consideran que son los problemas de la comunidad?	Priorice 3
	¿Cómo calificaría la participación de los miembros de la comunidad?	¿Por qué?
	¿Cuál es el actor que tiene mayor influencia en la toma de decisiones?	
	¿Existen otras formas de organización distintas a los NE?	¿Cómo se toman las decisiones?