

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PUCP

¿Nuevas dinámicas de inversión pública rural o más de lo mismo? Un estudio de las experiencias de implementación del Programa de Electrificación Rural (PER) y el Programa Juntos en los distritos de Checca y Kunturkanki – Cusco

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno

AUTOR

Fernando Pumacahua Esquivel

ASESOR:

Jorge Aragón Trelles

Setiembre, 2019

RESUMEN

A partir del estudio de las experiencias de implementación del Programa de Electrificación Rural y el Programa Juntos en los distritos de Checca y Kunturkanki, ubicados en la provincia de Canas, región del Cusco, la presente investigación evalúa la integridad del proceso de reconfiguración o “giro” de los lineamientos, instrumentos y objetivos de la inversión pública rural. Se plantea identificar si tras este proceso se desarrollaron nuevas dinámicas de inversión pública para la promoción de la inclusión económica y social de los sectores rurales en el Perú.

Los hallazgos de la investigación muestran que las iniciativas públicas no lograron incorporar de forma integral los instrumentos y objetivos desarrollados en el marco del “giro” de la inversión pública rural. Asimismo, factores de carácter económico e institucional limitaron a los programas en consecución de estos nuevos objetivos. De esta forma, el presente estudio sostiene que el proceso de “giro” de la inversión pública rural no fue un proceso pragmático. Se cambiaron el discurso, los lineamientos y objetivos, pero no las prácticas.

Palabras claves: Inversión pública, Inversión pública rural, Inclusión social.

Policy changing

INDICE

Contenido

INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO 1: EL “GIRO” DE LA INVERSIÓN PÚBLICA RURAL	1
1.1. La inversión pública rural	1
1.2. El “giro” de la inversión pública rural	6
CAPITULO 2: SELECCIÓN DE CASOS.....	22
2.1. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres- Juntos.....	24
2.2. Programa de Electrificación Rural	29
CAPITULO 3: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS	35
3.1. Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres-Juntos.....	36
3.2. Programa de Electrificación Rural	49
CAPITULO 4: CONCLUSIONES	59
BIBLIOGRAFÍA	65
ANEXOS.....	70

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de la presente investigación es la inversión pública rural. El Ministerio de Economía y Finanzas (2007) define a la inversión pública rural como una importante herramienta pública que posee el Estado peruano para promover el bienestar social y desarrollo económico en el sector. En torno a esta herramienta, la investigación se focaliza en evaluar un acontecimiento específico que experimentó la inversión pública rural durante la transición de la década 1990-2000, y que es identificado en el presente estudio como el “giro” de la inversión pública rural.

Este “giro” dentro de la inversión pública rural constituye un cambio importante en los lineamientos, estrategias y objetivos que guían el desarrollo de la herramienta pública. Este proceso de reconfiguración de las dinámicas de inversión pública rural se desarrolló en un marco de cambios políticos, económicos e institucionales, los cuales estuvieron promovidos tanto por instituciones públicas como por organismos internacionales.

Esta investigación reconoce tres principales factores explicativos del “giro” de la inversión pública rural; en primer lugar, el agotamiento del modelo inicial de desarrollo neoliberal configurado a través del Consenso de Washington durante la década de 1990, el cual agudizó el problema social

de la desigualdad en la región de Latinoamérica, como lo sostienen Alvarado (2002) y Serrano (2015).

En segundo lugar, la redefinición del concepto de “Desarrollo”, proceso principalmente impulsado por organismos internacionales¹, como el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas, y que tuvo como objetivo promover el abandono de la visión predominantemente economista del concepto. En tercer lugar, el “giro” de la inversión pública rural en el Perú se gestó también como consecuencia del retorno en la agenda política nacional del debate en torno a la desigualdad, el cual, como consecuencia de las reformas neoliberales, no tuvo un mayor protagonismo en el debate político durante la década de 1990, tal como lo explica Cotler y Cuenca (2011).

En este sentido, el “giro” de la inversión pública rural estuvo marcado por el desarrollo de un compromiso por parte del Estado para la generación de mayores y mejores mecanismos de inclusión social del sector rural, sector que históricamente se había mantenido al margen del proceso de desarrollo económico y social.

El “giro” redefinió los lineamientos de la herramienta pública, reconfiguró aquellas políticas asistencialistas, las cuales “desincentivaban la producción y emprendimiento” (Soto, 2013)², y priorizó el desarrollo de iniciativas públicas en los sectores de salud, nutrición y educación. Planteó nuevos

¹ Destaca las acciones de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial. Y el Banco Interamericano de Desarrollo.

² En revista de derecho administrativo PUCP N° 13 (2013). “Inversiones sociales” en el Perú: el caso de la Seguridad Social en Salud

objetivos para la herramienta, enfocados principalmente al aseguramiento la libertad de desarrollo de las personas y la creación de capital humano en el sector, identificando a estos como mecanismos eficientes y sostenibles en la lucha contra la pobreza y desigualdad.

Asimismo, como consecuencia del “giro” de la herramienta pública se implementaron nuevos programas de inversión, se reformaron algunos existentes y se desarrollaron nuevos instrumentos de gestión de la inversión pública rural, entre los que destaca el enfoque de desarrollo territorial y los programas de transferencia monetaria condicionada.

Sin embargo, a luz de recientes informes desarrollados tanto por la Organización de las Naciones Unidas como por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019)³, los cuales identifican un retroceso histórico en la lucha contra la pobreza y la desigualdad rural en América Latina y el Perú, se hace válido, y hasta necesario, cuestionar la integridad del proceso de “giro” de la inversión pública rural. Es decir, evaluar hasta qué punto el “giro” de la herramienta pública ha reconfigurado las dinámicas de inversión pública para la promoción del desarrollo económico y social del sector rural.

En este sentido, esta investigación tiene como principal objetivo ofrecer un análisis de lo que ha sido el proceso de reforma o giro en la inversión pública rural que ha tenido lugar en nuestro país durante los últimos años. La pregunta principal que nos hacemos como parte de este análisis es cuáles han sido los principales cambios y continuidades que ha experimentado la

³ evaluación de la pobreza monetaria en el Perú 2007-2017: Informe Técnico

inversión pública rural a partir del proceso de reforma o giro ya mencionado. Partiendo de esta pregunta principal se busca ofrecer una respuesta a cuán significativos han sido los cambios que se han dado en el ámbito de la inversión pública rural, reconociendo que uno de los principales objetivos de este “giro” fue y continúa siendo la generación de nuevas dinámicas de inversión pública que promuevan la integración del sector rural a un proceso de desarrollo social y económico.

Para dar respuesta a estas interrogantes la presente investigación analiza el proceso de implementación de dos programas de inversión pública rural gestados en el marco del “giro”, los cuales constituyen los casos de estudio de la investigación: el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos y el Programa de Electrificación Rural. El ejercicio de análisis se desenvuelve en los distritos de Checca y Kunturkanki, pertenecientes a la provincia de Canas, región Cusco.

Así, para la selección de los distritos de Checca y Kunturkanki como experiencias de implementación se tomó en consideración dos principales criterios de selección. En primer lugar, el porcentaje de población rural, en este sentido, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019) el 79% del total de la población del distrito de Kunturkanki es rural, mientras que en Checca este porcentaje es de 95%.

El segundo criterio de selección utilizado fue la homogeneidad geográfica, económica y social. De este modo, geográficamente ambos distritos se ubican entre los 3900 y 4800 metros sobre el nivel del mar, perteneciendo

así a las “provincias altas” de la región Cusco. Como consecuencia de ello, la principal actividad económica en ambos distritos es la ganadería, seguida de las actividades de comercio y servicios. A nivel económico, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016) ambos distritos poseen un ingreso económico per cápita muy por debajo del promedio nacional, 230 soles para Kunturkanki y 108 soles para Checca.

A nivel de bienestar social, las poblaciones de los distritos presentan una alta vulnerabilidad, puesto que poseen un alto índice de pobreza y pobreza extrema. El 45% de la población de Checca se encuentra en condición de pobreza, mientras que en Kunturkanki el 40%. Otros importantes problemas sociales en los distritos son el alto índice de anemia infantil, desnutrición crónica y el limitado acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico.

Se utilizaron dos principales técnicas de recolección de información en el desarrollo de la presente investigación. En primer lugar, la recopilación y análisis de fuentes secundarias de información, compuestas principalmente por investigaciones, informes técnicos, datos estadísticos y censos, elaborados por instituciones públicas y privadas, así como también por organismos internacionales.

En segundo lugar, para la recolección de información primaria se realizaron entrevistas semi estructuradas a los principales actores

involucrados en los procesos de implementación de los casos de estudio⁴. Estos actores fueron agrupados en tres principales grupos: diseñadores, implementadores y beneficiarios⁵.

Por último, cabe señalar que el presente estudio se encuentra dividido en cuatro principales partes o secciones. La primera de ellas comprende el marco teórico, en el cual se presenta el desarrollo de los principales conceptos utilizados. La segunda sección de la investigación, presenta y desarrolla los casos de estudio seleccionados, es decir, el Programa Juntos y el Programa de electrificación Rural. La tercera sección de la investigación presenta y discute los hallazgos de la investigación. Por último, la cuarta sección enuncia las conclusiones y reflexiones a las cuales llegó la investigación tras el análisis de los programas de inversión pública rural

⁴ las entrevistas fueron realizadas entre los meses de setiembre y octubre del año 2018 en las regiones de Cusco y Lima.

⁵ el primer grupo identificado, diseñadores, está constituido principalmente por funcionarios públicos del Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El grupo de implementadores se encuentra representado principalmente por gestores locales del Programa Juntos, funcionarios y técnicos de la empresa Electro Sur Este S.A.A, y actores locales de los sectores de salud y educación en los distritos de Checca y Kunturkanki. Véase la lista completa de entrevistados en el anexo N°1.

CAPITULO 1: EL “GIRO” DE LA INVERSIÓN PÚBLICA RURAL

1.1. La inversión pública rural

Tomando como referencia al Ministerio de Economía y Finanzas (2018), la inversión pública constituye una importante herramienta que posee el Estado para la generación de bienestar social y desarrollo económico en su población. Este organismo público define a la inversión pública como: “Toda erogación de recursos de origen público destinados a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objetivo de ampliar la capacidad del país para la presentación de servicios” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)

Una de las características más importantes de esta herramienta pública es la naturaleza multisectorial de su ejecución. En este sentido, el desarrollo de la inversión pública no se encuentra centralizado en un único organismo público, por el contrario, múltiples organismos en los tres niveles políticos administrativos del Estado poseen la capacidad de ejecución de la herramienta. Esta multisectorialidad de la inversión pública rural fue reforzada durante las últimas décadas como consecuencia del proceso de descentralización económica y fiscal del Estado peruano.

Conceptualizada la inversión pública, la presente investigación desarrolla alrededor de ella una delimitación de carácter económico-geográfico. En este sentido, el análisis de esta investigación está enfocado en aquella

inversión pública llevada a cabo en beneficio de los sectores rurales, es decir, la inversión pública rural.

En este sentido, se hace necesario identificar al sector rural en el Perú como un espacio geográfico que posee características demográficas, económicas y sociales diferentes a otros sectores del país. Como consecuencia de ello, este sector posee también demandas y recursos diferenciados; en este sentido, el desarrollo de la inversión pública desarrolla instrumentos y programas enfocados en la satisfacción de estas demandas y necesidades propias del sector. Así, tomando como referencia a Fort y Paredes (2015), se identifican cuatro principales áreas de inversión pública rural: Infraestructura de productividad, programas sociales, programas de apoyo directo al productor e Infraestructura social. A continuación, se desarrollará cada una de estas áreas de inversión pública rural.

La inversión pública rural en infraestructura de productividad es definida por Arpi (2015) como el conjunto de programas y proyectos de inversión destinados a la construcción, modificación o sustitución del capital físico del Estado. En esta línea, Webb (2013) y Fort y Paredes (2015) identifican a la promoción de la productividad económica del sector, a través del mejoramiento de la conectividad del sector con los distintos mercados económicos, como el objetivo principal del área de inversión. Asimismo, señalan el área está compuesta por dos principales subsectores: infraestructura vial e infraestructura de electrificación y telecomunicaciones.

En relación al subsector vial, Vásquez y Bendezú (2008) reconocen a este como parte de la infraestructura nacional de transporte, y está compuesto por instalaciones y activos físicos que sirven para la organización y oferta de servicios de transporte de carga y/o pasajeros por vía terrestre. Asimismo, los autores señalan que las iniciativas públicas del subsector vial en áreas rurales están mayoritariamente compuestas por la construcción de trochas carrozables y redes viales vecinales.

La gestión del sector vial en el Perú se encuentra rectorada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y los proyectos en este sector son desarrollados de forma articulada entre el ministerio, los proyectos especiales PROVIAS Nacional y PROVIAS Descentralizado, Gobiernos Regionales y, en menor medida, por los gobiernos locales.

El segundo subsector del área de inversión está compuesto por los proyectos de electrificación rural y telecomunicaciones, cabe resaltar que para efectos del desarrollo de la presente investigación se priorizó el estudio de la inversión en electrificación rural. En esta línea, la gestión de los proyectos de electrificación rural en el país es gestionada por el Ministerio de Energía y Minas. En el desarrollo de estos proyectos de inversión pública intervienen el Ministerio de Energía y Minas, las Direcciones Regionales de Energía y Minas, gobiernos locales, y empresas públicas y privadas que poseen concesiones de generación y/o distribución del recurso energético⁶.

⁶ durante el gobierno de Alberto Fujimori se desarrollaron importantes reformas en el sector de electrificación en el Perú. Las concesiones dentro del sector son aprobadas de acuerdo al Decreto Ley N° 25844, Ley de concesiones eléctricas, en el año de 1992.

Asimismo, cabe resaltar que los diferentes proyectos de electrificación rural son desarrollados en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.

Prosiguiendo con el desarrollo de las áreas de inversión pública rural identificadas por Fort y Paredes (2015), la segunda área está compuesta por los programas sociales. Estas iniciativas públicas representan la materialización de la política social del Estado peruano, y como lo sostiene el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019), tienen como objetivo la preservación y elevación del bienestar social de la población, priorizando la asistencia a sectores sociales que se encuentran en condiciones de pobreza y exclusión.

Si bien es cierto el desarrollo de programas sociales no es exclusivo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, este organismo concentra la mayor parte de los recursos públicos destinados al desarrollo de este tipo de iniciativas públicas. Dicho organismo público desarrolla seis principales programas sociales: Programa Nacional Cuna Más, Programa Qali Warma, Programa Juntos, Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), Programa Pensión 65, y el Programa Nacional País.

Es una característica inherente de estos programas sociales la focalización de sus intervenciones en grupos sociales específicos. Es por ello que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social desarrolla la implementación de los programas sociales de forma articulada con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE). Este instrumento es el encargado del proceso de

elaboración e implementación de los criterios de focalización utilizados por los programas sociales.

La tercera área de inversión pública está comprendida por los programas de apoyo directo al productor y programas de promoción de la productividad agropecuaria. Como lo señalan Fort y Paredes (2015), estas son iniciativas públicas enfocadas en estimular y promover la productividad agropecuaria y/o pesquera, a través de la provisión de incentivos económicos y herramientas productivas. El objetivo de este tipo de programas de inversión pública rural es mejorar la participación y la capacidad de negociación del sector rural en los distintos mercados económicos.

En esta área de inversión pública rural los gobiernos regionales y locales poseen una mayor participación, desarrollando múltiples iniciativas públicas a nivel local y regional, a través de las Direcciones Regionales, así como también de forma concertada con organismos privados. Asimismo, entidades nacionales como el Ministerio de Agricultura y Riego han desarrollado también importantes iniciativas públicas, constituidas principalmente por fondos de financiamiento no reembolsables para la estimulación de la competitividad del sector agropecuario.

Por último, la inversión en infraestructura social compone la cuarta área de inversión pública rural identificada por Fort y Paredes (2015). Las intervenciones en esta área de inversión se desarrollan alrededor de los sectores de salud, educación y saneamiento, sectores que componen el ámbito social en el Perú, como lo sostienen Vásquez (2001). La inversión

pública desarrollada en este sector tiene como objetivo la dotación y mejoramiento de infraestructura para el desarrollo eficiente y sostenible de los sectores anteriormente señalados.

1.2. El “giro” de la inversión pública rural

Habiéndose ofrecido una definición conceptual de la Inversión Pública Rural, se desarrolla a continuación el proceso de cambio o “giro” de los lineamientos, estrategias y objetivos de esta herramienta pública.

El “giro” de la inversión pública rural hace referencia a un concepto propio del estudio de la formación de las políticas públicas, denominado cambio de las políticas públicas o *policy change*. En los últimos 40 años, se han desarrollado múltiples teorizaciones y aproximaciones alrededor de este concepto, Sabatier y Jenkin-Smith (1993), De León (1999), Kindong (1984), entre otros, las cuales han intentado explicar y construir modelos explicativos del origen y el desarrollo de este proceso.

Para el desarrollo de la presente investigación se tomó como referencia la definición elaborada por Bennet y Howlett (1992), donde el “giro” de las políticas públicas es identificado como el conjunto de cambios incrementales en las estructuras de las políticas públicas existentes o la incorporación de nuevas políticas innovadoras.

Tomando como referencia esta definición, identificamos al “giro” de la inversión pública rural en el Perú como un proceso de cambio en los lineamientos, estrategias y objetivos de los diferentes programas de inversión pública desarrollados en el sector rural. Este proceso se gestó durante la transición de la década de 1990 a 2000, y se originó principalmente por la agudización del problema social de la desigualdad en el Perú y América Latina.

Se reconocen tres principales factores explicativos del proceso de cambio o “giro” de la inversión pública rural; en primer lugar, el agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal, puesto en marcha tras la firma del consenso de Washington. En segundo lugar, el retorno del debate en torno a la desigualdad en la agenda política nacional. Por último, la redefinición del concepto “desarrollo” y el abandono de la visión economista de este, proceso promovido principalmente por la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

La estrecha correlación que poseen estos tres factores explicativos imposibilita su desarrollo por separado, es por ello que a continuación se desarrolla el proceso de origen del “giro” de la inversión pública rural en el Perú.

En los últimos 30 años, el problema social de la desigualdad ha poseído diferentes grados de protagonismo en la agenda política nacional del país, como lo sostiene Martín Tanaka en Cotler y Cuenca (2011). Esta participación diferenciada se da como consecuencia de las diferentes

reformas políticas, económicas e institucionales que el Estado peruano experimentó durante este periodo de tiempo. Asimismo, procesos exógenos⁷ al desarrollo de las políticas internas del país han tenido también un papel importante en la oscilación de la importancia de la desigualdad en la agenda política, como los sostienen Cotler y Cuenca (2011) y Fernández (2013).

Así, en las postrimerías de la década de 1980, tanto el Perú como América Latina atravesaban el periodo histórico denominado la “Década perdida de América Latina”⁸. Este intervalo de tiempo estuvo marcado por la drástica caída de los precios de las materias primas, la agudización de la crisis de la deuda externa, y el agotamiento del modelo económico predominante en esa década, el cual promovía el desarrollo económico a partir del crecimiento del mercado interno.

En el Perú, la agudización de la crisis económica dio lugar también al surgimiento de otra crisis, pero de índole político. Como lo sostiene Reyna (2000), esta crisis política se desarrolló principalmente por la desacreditación generalizada de los organismos sociales e instituciones políticas del país, las cuales eran señaladas como las responsables del adverso panorama económico que atravesaba el Perú.

Como consecuencia de esta crisis económica y política en la región, se abrieron las puertas a la reforma del modelo económico que primaba en ese

⁷ haciendo referencia principalmente al proceso de especialización de la mano de obra y la globalización de los mercados económicos

⁸ tomando como referencia a Carlos Parodi Trece (2015), “La década perdida de América Latina” hace referencia a la década entre 1980 y 1990.

entonces. El nuevo modelo económico fue sentado sobre la base de las políticas y lineamientos dispuestos en el Consenso de Washington, y tuvo al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial como principales promotores de la implementación de estas reformas en Latinoamérica. Cotler y Cuenca (2011).

De esta forma, como los sostiene Martín Tanaka en Cotler y Cuenca (2011), a inicios de la década de 1990 se implementó en el Perú un nuevo paradigma de desarrollo, el cual se convertiría en el nuevo modelo económico hegemónico en la región: el neoliberalismo. Este nuevo modelo de desarrollo incorporó una serie de reformas económicas políticas y de estructura del Estado.

A nivel económico, el neoliberalismo buscó generar una mayor estabilidad macroeconómica a partir de la promoción de la liberación de los mercados económicos y de la reducción de las funciones de regulación económica del Estado, como lo señalan Cotler y Cuenca (2011) y Serrano (2015). Entre las principales reformas económicas destacan la desregularización de los mercados económicos, la privatización de las empresas estatales, la implementación de nuevos sistemas taxativos y la promoción del desarrollo basado en exportaciones.

Rápidamente estas reformas económicas tuvieron un impacto positivo en la economía del Perú, reduciendo los índices de hiperinflación registrados durante la década de 1980 y generando un aumento en el Producto Bruto

Interno (PBI). Como consecuencia de ello, el gobierno de turno⁹ obtuvo un importante respaldo por parte de la población, lo que posteriormente se traduciría en mayores facilidades para la implementación de nuevas reformas institucionales, como lo señalan Cotler y Cuenca (2011).

Sin embargo, estas reformas macroeconómicas tuvieron también un importante impacto en el desarrollo de las políticas de desarrollo social de los Estados en Latinoamérica, entre ellos el Perú. Strugo y Szeterlicht (2011) sostienen que la reducción de las funciones reguladoras del Estado originó un notable descenso de los recursos públicos destinados a la atención de problemas sociales, promoviéndose así el abandono del papel de garante de la seguridad social por parte del Estado. En esta misma línea argumentativa, Martín Tanaka en Cotler y Cuenca (2011) afirma que la reforma neoliberal en el Perú supuso el alejamiento del debate en torno a la desigualdad y exclusión social de la agenda política nacional. En este contexto, el autor sostiene que, el Estado peruano desarrolló una visión exclusivamente monetaria de la pobreza.

De esta forma, el modelo de desarrollo implementado durante los primeros años de la década de 1990 no logró reflejar los avances obtenidos en materia económica en el sector social. Du Bois, Chávez y Cusato (2004) afirman que durante la década de 1990 se registró un nulo avance en cuanto a la reducción de las brechas de desigualdad económica y social en el Perú.

⁹ haciendo referencia al gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000)

Cotler y Cuenca (2011), Fernández (2013) y Alvarado (2002) comparten también esta postura, reconociendo el alto costo social que tuvieron las reformas neoliberales. En primer lugar, los autores sostienen que el modelo neoliberal promovió la ampliación de las brechas de desigualdad al limitar las capacidades del Estado en materia de redistribución del ingreso económico hacia los sectores sociales con mayor grado de vulnerabilidad económica.

En segundo lugar, identifican que el modelo de desarrollo generó una importante y desmedida ganancia de protagonismo en la agenda política nacional por parte del sector empresarial del país. Como resultado de esto, Cotler y Cuenca (2011) sostienen que se facilitó el desarrollo de relaciones patrimoniales-clientelistas.

En tercer lugar, el paradigma neoliberal promovió el desarrollo económico basado en un sistema de exportaciones y la apertura de los mercados económicos, reformas que aceleraron los procesos de globalización de la económica peruana y de especialización de la mano de obra en el mercado laboral. Si bien es cierto, estos procesos permitieron darle un mayor crecimiento a la economía del país, estos resultados positivos se concentraron en un pequeño sector de la población.

Así, aquellos mercados competitivos y con una alta productividad económica, mayormente concentrados en las ciudades de la costa, lograron integrarse a este nuevo modelo de desarrollo y al reformado mercado económico. En contra parte, aquellos mercados económicos poco competitivos y con una baja productividad económica, como es el caso de

los sectores rurales de la sierra y selva del país, se mantuvieron al margen de los procesos de desarrollo, extendiéndose así la desigualdad económica y social entre los distintos sectores sociales.

Por último, Du Bois, Chávez y Cusato (2004) afirman que la debilidad institucional del Estado peruano jugó también un papel importante en la agudización del problema social de la desigualdad. De acuerdo con los autores, la limitada institucionalidad del Estado generó un déficit en la planificación estratégica de los programas sociales, reduciendo la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas públicas. En primer lugar, los autores reconocen que importantes instrumentos implementados en los programas sociales de la década de 1990, como es el caso de la focalización de las acciones y la promoción de la participación de los beneficiarios en el proceso de desarrollo de los programas sociales, fueron tergiversados. En este sentido, los autores señalan que, la debilidad institucional del Estado, y específicamente de los órganos públicos de desarrollo social, promovieron el desarrollo de grupos de interés alrededor de los programas sociales.

En segundo lugar, Du Bois, Chávez y Cusato (2004) sostienen que uno de los casos más notorio de esta deficiencia institucional del Estado se concentró alrededor de los programas de asistencia alimentaria. Así, durante la década de 1990, múltiples iniciativas públicas de este tipo eran implementadas por distintos organismos públicos. El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano; el Programa Vaso de Leche, a cargo de los gobiernos

locales, entre otros programas de asistencia alimentaria desarrollados por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Pesquería. Como resultado de esta diversidad de programas de asistencia alimentaria, se generó una sobreposición de intervenciones entre los programas y organismos implementadores, y con ello una reducción de la eficiencia de la inversión social y de los programas.

Por todo lo anterior expuesto, es posible afirmar que, tras el Consenso de Washington y la puesta en marcha del modelo de desarrollo gestado en él, se agudizaron los problemas sociales de la desigualdad y exclusión en el Perú. En este contexto, surgen las primeras críticas al modelo desarrollo y se abre el debate en torno a la reforma de este.

Cotler y Cuenca (2011) señalan que las reformas económicas neoliberales habían, no solo mantenido las brechas de desigualdad, sino que había promovido la ampliación de estas. Frente a ello, los autores afirman que se hizo necesario poner en debate el retorno de un “Estado social”, el cual poseyera una mejor capacidad redistributiva de los ingresos económicos y un compromiso por garantizar la seguridad social de todos los sectores sociales que componen el Estado.

En esta misma línea argumentativa, Alvarado (2002) reconoce que, ante un modelo de desarrollo, como el que fue gestado en el Consenso de Washington, el cual perpetúa las relaciones de desigualdad al no dimensionar los problemas sociales en la misma magnitud que los de carácter económico, se hace necesario la reforma de este. De esta forma,

para la autora la reforma del modelo de desarrollo es “el agotamiento de un modelo que agudiza las brechas de desigualdad, y que ha dado paso a la reapertura del debate internacional sobre el desarrollo, en el cual el papel de la desigualdad, tradicionalmente relegado en la agenda de discusión, aparece como tema central” (Alvarado: 2002)

En paralelo al agotamiento de este modelo inicial de desarrollo neoliberal, un debate surgido durante la década de 1980 en Europa, el cual proponía la redefinición del concepto “Desarrollo”, tomó una mayor importancia en el escenario político internacional. En América Latina el desarrollo de este debate estuvo principalmente promovido por diferentes organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El objetivo de este debate fue desarrollar una revisión del concepto “Desarrollo”, proponiendo el abandono de la visión economicista de este, el cual mostraba al crecimiento económico como el único horizonte para alcanzar el desarrollo. Strugo y Szternlicht (2011) definen a este debate como el proceso a través del cual se busca reconocer el desarrollo como un proceso complejo, y no como un proceso automático del crecimiento económico o como una espontaneidad del mercado.

En esta línea, la Organización de las Naciones Unidas (1990) sostiene que el “Desarrollo” debe ser considerado como: “La ampliación del rango de elecciones de la gente, aumentando las oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y así cubrir el aspecto completo de las

elecciones humanas, desde un ambiente saludable, hasta las libertades económicas y humanas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990).

Así pues, el agotamiento del modelo inicial de desarrollo neoliberal, el retorno del debate en torno a la desigualdad en la agenda política nacional y la redefinición del concepto “Desarrollo”, iniciaron un proceso de reforma de los lineamientos y objetivos del Estado peruano en materia de desarrollo económico y social. El “giro” de la inversión pública rural forma parte de este proceso de transformación política e institucional, en el cual se priorizó el desarrollo de nuevos mecanismos de asistencia social.

Serrano (2005) define a este proceso de cambio como una reconfiguración de los lineamientos, metodologías e instrumentos del Estado en materia de lucha contra la pobreza y reducción de brechas de desigualdad social. Así en palabras de la autora este proceso es “la recuperación del interés y prioridad por temas sociales clásicos, especialmente aquellos referidos a los sectores de educación y salud”. (Serrano: 2005)

De esta forma, la autora señala que el proceso da inicio a la formación de un nuevo paradigma de desarrollo, el cual “establece la necesidad de generar políticas de bienestar caracterizadas por el reconocimiento garantizado de derechos sociales, a través de servicios y beneficios públicos, tanto universales como selectivos, que se distribuyen con criterios

de equidad e igualdad de oportunidades de desarrollo social” (Serrano, 2005)

Asimismo, la autora destaca que se trata de un proceso de cambio de las políticas públicas o *policy change*, puesto que es cambio paulatino en los lineamientos de las políticas públicas de desarrollo, el cual no obedece a recetas programadas ni implica la implementación de reformas estructurales del Estado, como fue el caso de la reforma neoliberal a inicios de la década de 1990.

En esta misma línea argumentativa, es un proceso de cambio de las políticas de inversión pública o *policy change*, puesto que el nuevo paradigma hereda diversos lineamientos e instrumentos del modelo de desarrollo anterior. Así, se mantuvo invariable la focalización de las políticas de desarrollo social, así como también, se continuó con la promoción de la participación de los beneficiarios en los proyectos de desarrollo social e inversión pública.

En este contexto de cambio, múltiples herramientas del Estado, entre ellas la inversión pública rural, son reconfiguradas con el objetivo de alinearlas a este nuevo paradigma de desarrollo en gestación. La aproximación de la inversión pública rural al nuevo paradigma se dio principalmente a partir de la incorporación de importantes lineamientos y objetivos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas, a través de la declaración de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, la

suscripción de la Carta Social¹⁰ en el año 2001, y la suscripción del Acuerdo Nacional en el año 2002.

Así, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen un acuerdo alcanzado por los diferentes Estados que conforman la Organización de las Naciones Unidas. De este modo, se definen como “propósitos y metas que la Organización de las Naciones Unidas han fijado para luchar contra la pobreza” (ONU, 2000). Ocho principales objetivos componen este acuerdo, los cuales se encuentran enfocados en la erradicación de la pobreza, garantizar la educación primaria universal, promover la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil y materna, y la lucha contra enfermedades como el SIDA.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional fue firmado en el año 2002, y constituye “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y de consenso, luego de un proceso de talleres y consulta a nivel nacional, con el fin de definir el rumbo para el desarrollo sostenible del país, y afirmar su sostenibilidad democrática” (Congreso de la República, 2018)¹¹. Este conjunto de políticas planteo el reconocimiento de cuatro principales objetivos de desarrollo que los diferentes niveles de gobierno se comprometieron a seguir, los cuales son: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad del país, Estado eficiente, transparente y descentralizado.

¹⁰ Promovida por la Mesa de concertación de para la lucha contra la pobreza, involucro la participación de miembros representantes del Estado peruano, sociedad civil, iglesias y organismo internacionales.

¹¹ En http://www.congreso.gob.pe/DIDP/objetivos_acuerdo_nacional/

El Acuerdo Nacional traza el primer paso a la institucionalización del nuevo enfoque de desarrollo en el Perú, en el cual la lucha contra la desigualdad y exclusión social obtienen un papel más preponderante en la agenda política. La consolidación de este enfoque encuentra su punto más alto en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el año 2011, durante el gobierno del ex presidente Ollanta Humala Tasso.

Tanto los Objetivos del Milenio como las políticas de Estado dispuestas en el Acuerdo Nacional son incorporados en el “giro” de la inversión pública rural como pautas importantes en el diseño e implementación de los diferentes programas. De este modo surge en la inversión pública rural la prioridad de atender los sectores de salud y educación, con el objetivo de fortalecer el capital humano, y generar así herramientas sostenibles de superación de la condición de pobreza y desigualdad.

Asimismo, se busca brindar a las poblaciones rurales acceso a bienes y servicios básicos con el objetivo de garantizar la libertad de desarrollo de las personas. De este modo, las políticas y lineamientos dispuestos por estos acuerdos dieron lugar a la gestación de nuevos programas sociales, como es el caso de los Programas de Transferencia Condicionada (TCM)

Por otro lado, el “giro” de la inversión pública rural promovió también el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión, entre los que destaca el enfoque de desarrollo territorial. Albuquerque y Pérez (2008) señalan que este instrumento surge como consecuencia de la necesidad de reconocer al sector rural como un espacio geográfico específico, el cual cuenta con

determinadas instituciones, organizaciones sociales, recursos demandas, y actividades económicas, que deben ser consideradas en el desarrollo de las diferentes iniciativas públicas.

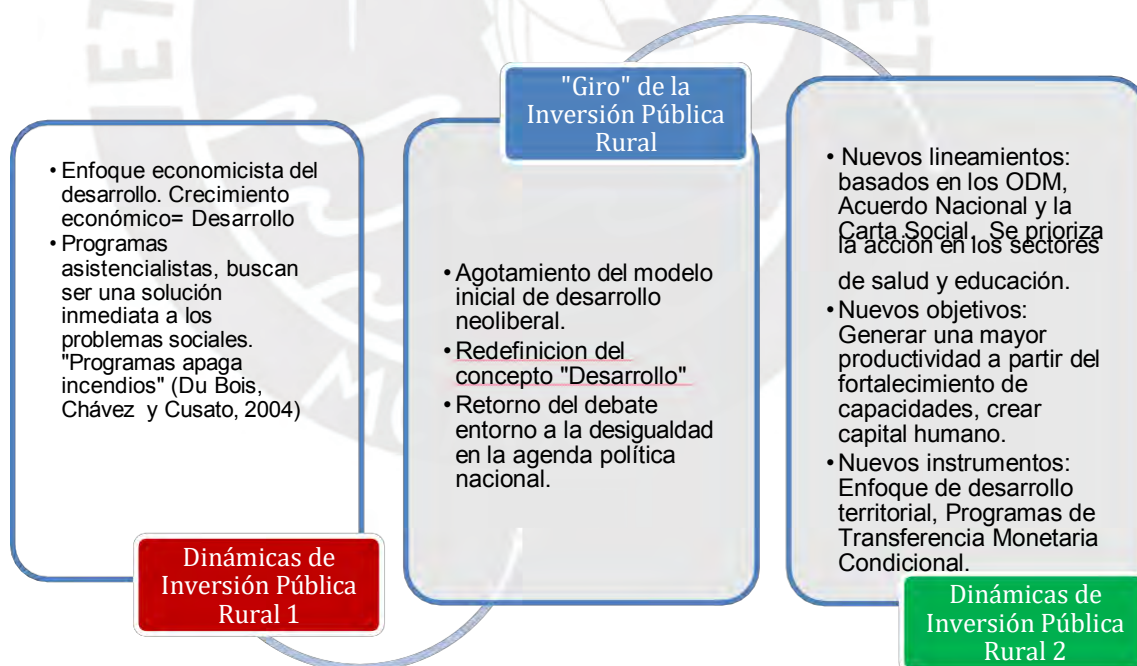
En esta línea, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007) señala que el enfoque de desarrollo territorial se encuentra intrínsecamente vinculado con la toma de conciencia, por parte de los Estados y organismos internacionales, del creciente papel que juegan los recursos endógenos en la búsqueda del desarrollo sostenible.

En síntesis, el “giro” de la inversión pública rural es un proceso de redefinición de los lineamientos, instrumentos y objetivos de los diferentes programas de inversión, el cual es desarrollado en el marco de un proceso más amplio que implicó el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo en el Perú y América Latina. Este proceso de redefinición de la herramienta pública estuvo caracterizado principalmente por la incorporación de conceptos, como el de desigualdad e inclusión social, en el diseño e implementación de los diferentes programas de inversión pública rural.

De esta forma, el “giro” redefine los lineamientos de la herramienta pública, abandonando el enfoque economista de la década de 1990, donde las intervenciones públicas carecían de sostenibilidad por ser programas de alivio temporal de los problemas sociales que aqueja el sector rural. Tras el “giro” se prima la atención de los sectores de educación, salud y nutrición; así como también, se promueve la construcción de un entorno en el cual se garantice el libre desarrollo de las personas.

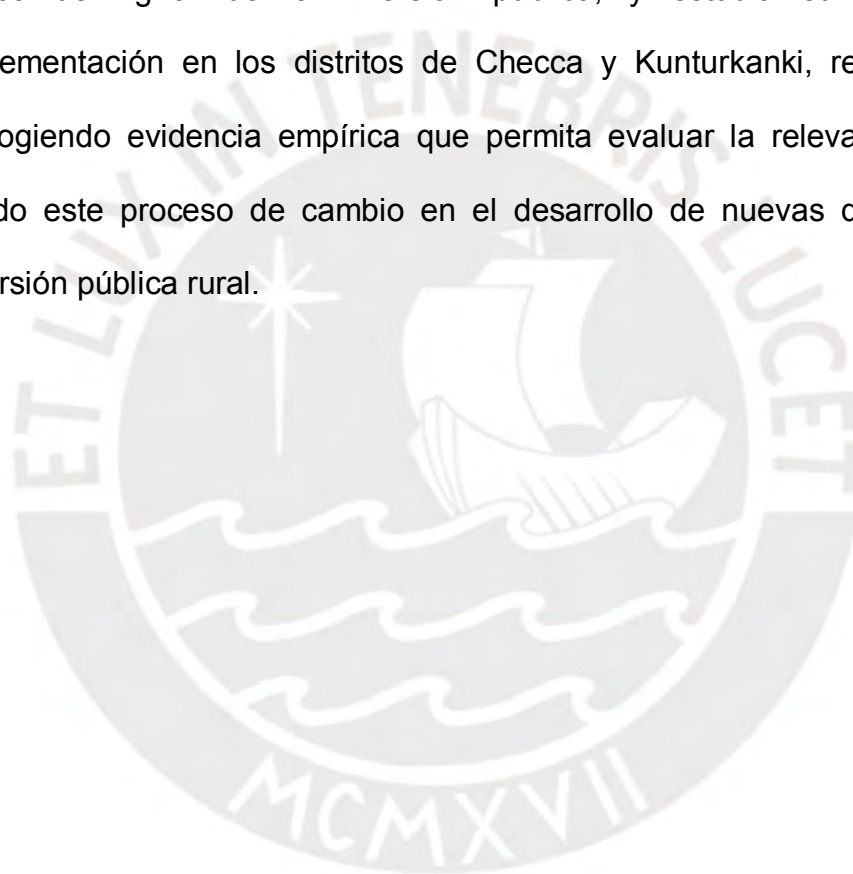
En este sentido, el “giro” busca también alcanzar nuevos objetivos, los cuales se encuentran relacionados a la incorporación del sector rural del país al proceso de desarrollo económico y social, a través del fortalecimiento del capital humano y la promoción de la productividad económica. Como consecuencia, se desarrollan nuevos programas de inversión, programas existentes incorporan estos nuevos lineamientos, y se desarrollan nuevos instrumentos de gestión, con el objetivo de brindar una mayor eficiencia a las intervenciones estatales en el sector rural.

Gráfico N°1: El “giro” de la Inversión Pública Rural



Fuente: Elaboración Propia

Así, el “giro” de la inversión pública rural es analizado por la presente investigación con el objetivo de poner en evidencia cómo este proceso de cambio de los lineamientos y objetivos de los programas de inversión se ha desarrollado en el sector rural. Para ello la investigación ha seleccionado dos programas de inversión pública rural, los cuales fueron desarrollados en el marco del “giro” de la inversión pública, y estudia su proceso de implementación en los distritos de Checca y Kunturkanki, región Cusco. Recogiendo evidencia empírica que permita evaluar la relevancia que ha tenido este proceso de cambio en el desarrollo de nuevas dinámicas de inversión pública rural.



CAPITULO 2: SELECCIÓN DE CASOS

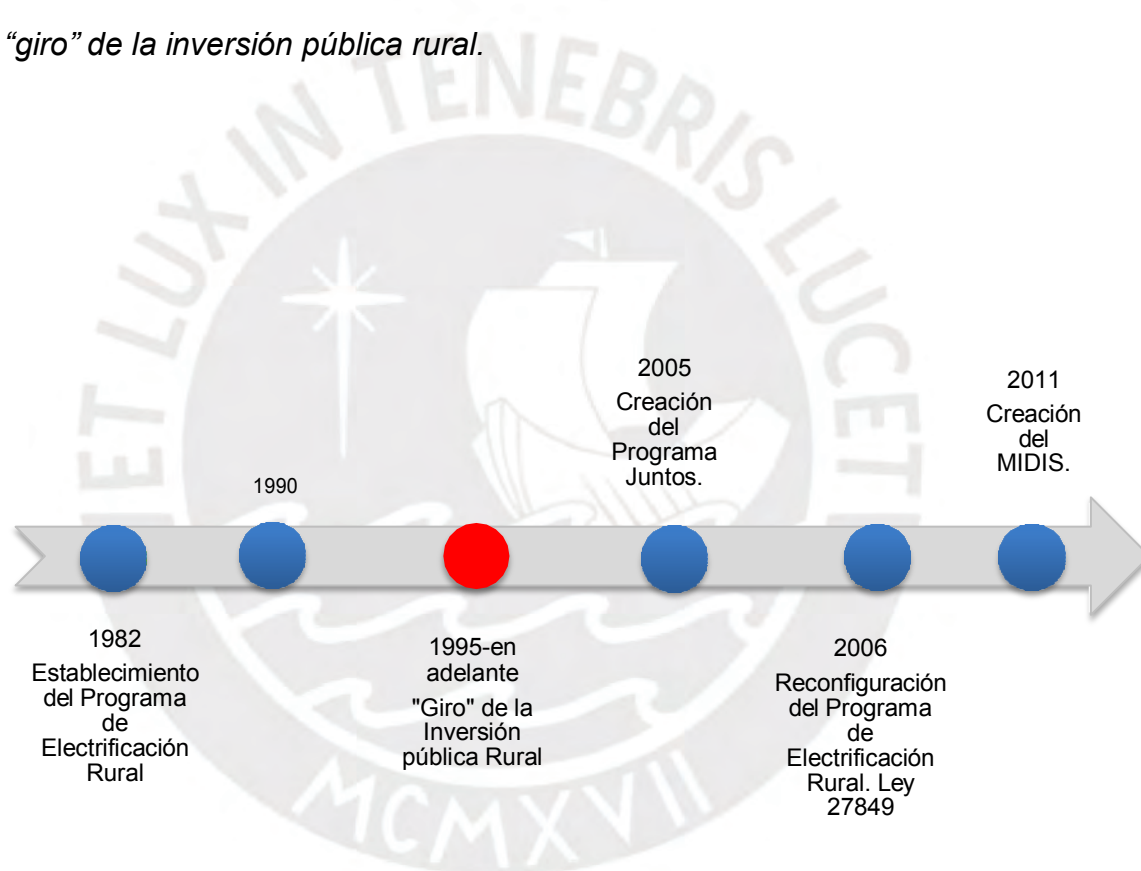
Los casos de estudio de la presente investigación son el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos y el Programa de Electrificación Rural. La selección de los casos de estudio responde en primer lugar, a las cuatro áreas de inversión pública rural que Fort y Paredes (2015) identifican, y que fueron presentadas en el marco teórico de la investigación. En este sentido, el Programa de Electrificación Rural y el Programa Juntos responden a las áreas de inversión en infraestructura de productividad y de programas sociales respectivamente.

En segundo lugar, se seleccionó al Programa Juntos como caso de estudio puesto que el “giro” de la inversión pública rural priorizó las intervenciones públicas en los sectores de salud, educación y nutrición. En este sentido, se identificó en los distritos de Checca y Kunturkanki que el Programa Juntos es el principal y único programa asociado a estos sectores, y que posee como objetivo principal el fortalecimiento del capital humano. En tercer lugar, la selección del Programa de Electrificación Rural como caso de estudio obedece al objetivo de querer contribuir a la escasa literatura desarrollada alrededor del sector de electrificación rural.

Es importante también ubicar temporalmente el inicio de los programas de inversión pública rural con respecto al proceso de desarrollo del “giro” de la inversión pública rural. En este sentido, el Programa Juntos es un programa gestado tras el “giro” de la inversión pública rural, mientras que, el Programa

de Electrificación Rural fue implementado en el Perú desde la década de 1990, y es redefinido en el año 2006 como consecuencia del “giro” de la inversión pública rural.

Gráfico N°2: Cronología del desarrollo de los programas de inversión y del “giro” de la inversión pública rural.



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres- Juntos

El Programa Juntos constituye uno de los programas de asistencia social que conforman la política social del Estado peruano. Fue creado el 6 de abril del año 2005 mediante Decreto Supremo N° 032-2005-PCM y estuvo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el año 2011, posteriormente pasa a formar parte de la cartera de programas sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019), el Programa Juntos dio inicio a sus intervenciones el 17 de setiembre del año 2005, en el distrito de Chuschi, en la región Ayacucho. A apartide ese entonces se ha extendido las acciones del programa social a diferentes regiones del país. En el año 2007, el Programa Juntos inicia sus operaciones en la Región del Cusco, y en el año 2012 en los distritos de Checca y Kunturkanki.

Aramburú (2011) y Jaramillo (2011) señalan que la creación del Programa Juntos en el Perú responde a la difusión de un tipo de programas sociales muy extendido en la región de Latinoamérica durante la década del 2000, los cuales son denominados como Programas de Transferencia Condicionada (PTC). En este sentido, es posible identificar alrededor de la región múltiples

iniciativas públicas de este tipo, el programa “Oportunidades”¹² en México, “Bolsa Escola” en Brasil, “Chile Solidario” en Chile, “Bono de Desarrollo Humano” en Ecuador, entre otros.

Aramburú (2011) define a los Programas de Transferencia Condicionada, como iniciativas públicas de transferencias monetarias directas a un determinado sector de la población, a cambio del cumplimiento de un compromiso, el cual involucra principalmente la participación activa de los beneficiarios en los sectores de salud y educación. En este sentido para la autora, el Programa Juntos es “un programa social dirigido a la población de mayor vulnerabilidad, en situación de pobreza, riesgo y exclusión, que promueve el ejercicio de sus derechos fundamentales a través de la articulación de la oferta de servicios en nutrición, salud, educación e identidad” (Aramburú, 2011).

En esta misma línea argumentativa, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sostiene:

“El Programa Juntos contribuye a canalizar los recursos de los diversos sectores de la sociedad civil y el Estado, destinados a otorgar prestaciones de salud y educación orientadas a asegurar la salud preventiva materno – infantil y la escolaridad sin deserción, con la participación y compromiso voluntario de las familias

¹²El programa “Oportunidades” en México parte de la exitosa experiencia del programa “Progresas”, el cual estuvo enfoca específicamente en la asistencia a sectores rurales. El programa “Progresas” es considerado como pionero en este tipo de iniciativas públicas de transferencia condicionada en América Latina.

beneficiadas, dándose cumplimiento a los compromisos de equidad del Acuerdo Nacional, a los Lineamientos de la Carta de Política Social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2019)

En este sentido, y tomando como referencia al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la misión en el corto plazo del Programa Juntos es constituir un programa de asistencia social, el cual promueva el acceso a los servicios de salud y educación, así como también incrementar el consumo de bienes básicos como alimentos y útiles escolares. En el largo plazo, el programa social se propone romper con la transferencia intergeneracional de la condición de pobreza, a través del fortalecimiento del capital humano en sus beneficiarios, y la integración de estos al proceso de desarrollo económico y social.

Para ello, el programa social, distribuye bimensualmente¹³ de forma directa un incentivo monetario valorizado en 200 soles, el cual tiene como objetivo principal reducir los costos de oportunidad de inversión familiar en los sectores de salud, educación y nutrición.

El Programa Juntos, al igual que todos los programas de asistencia social desarrollados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, constituye una iniciativa pública de carácter focalizada. En este sentido, la identificación

¹³ Inicialmente el Programa Juntos distribuía un incentivo monetario valorizado en 100 soles mensualmente; sin embargo, como consecuencia del alto costo de traslado de las beneficiarias a los centros cobro, en el año 2010 se modificó para que la entrega sea bimensualmente y el monto sea de 200 soles.

de los potenciales beneficiarios del programa social es desarrollada de forma articulada con el Sistema de Nacional de Focalización de Hogares (SISFOH) y con las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) adscritas a las diferentes municipalidades. Así, son potenciales beneficiarios del Programa Juntos aquellos hogares urbanos y rurales que se encuentren en condición de pobreza, y que estén compuestos por niños o niñas no mayores a los 19 años de edad y/o madres gestantes.

Por otro lado, el programa social establece también una relación interinstitucional con otro organismo público: Banco de la Nación. Dicha entidad bancaria está encargada de la administración de dispositivos de facilitación del cobro de los incentivos monetarios distribuidos por el Programa Juntos. De este modo, el Banco de la Nación pone a disposición de los beneficiarios adecuada infraestructura financiera y cursos de capacitación financiera.

En cuanto al proceso de implementación, el Programa Juntos entrega, a aquellas familias beneficiarias que hayan cumplido con el compromiso, un incentivo valorizado en 200 soles. Este compromiso está constituido principalmente por la participación activa de las madres gestantes, niños y niñas beneficiarios, en los sectores de salud y educación. De este modo, el programa social dispone un mínimo de asistencia a centros médicos y de salud que las familias deben de alcanzar para cumplir con el compromiso estipulado y hacerse acreedores del incentivo monetario.

El cumplimiento de este compromiso es monitoreado por el gestor local del programa social en el distrito, y es desarrollado a partir de la información proporcionada por las diferentes instituciones educativas y médicas. Asimismo, de acuerdo con los gestores locales entrevistados en los distritos de Checca y Kunturkanki, en caso de incumplimiento del compromiso por parte de los beneficiarios, el programa social dispone la suspensión de la distribución del incentivo monetario por un mes, y si este incumplimiento es reiterativo, se procede a prescindir de la familia.

Bajo este esquema de funcionamiento el Programa Juntos ha obtenido importantes resultados en cuanto a la reducción de la pobreza monetaria, deserción escolar y mortalidad perinatal. Tanto el Banco Mundial (2012) como Aramburú (2011) reconocen que la asistencia y matrícula escolar en los sectores rurales ha experimentado un importante incremento tras la implementación del Programa Juntos, enfatizando los efectos positivos del programa social en la reducción de la deserción estudiantil en etapas escolares críticas, como es la transición de la educación primaria a la secundaria.

En esta línea, Alencastre y Del Pozo (2017) señalan que el Programa Juntos ha logrado reducir las brechas de desigualdad de género a través de la promoción de la participación femenina en la educación rural. Los autores identifican un incremento significativo de la asistencia escolar de niñas y adolescentes en el sector rural tras la implementación del programa social.

De igual forma, Alcázar y Espinoza (2012) sostienen que el Programa Juntos ha contribuido a brindar una mayor autonomía económica de las mujeres rurales, puesto que como parte de los lineamientos del Programa Juntos está la priorización de la entrega del incentivo monetario a las madres del hogar. Como resultado, las mujeres rurales han ganado un mayor poder de negociación y una mejor posición en la toma de decisiones del hogar.

De igual forma, las autoras argumentan que el programa social, pese a no contar con una estrategia específica en materia de empoderamiento de la mujer rural, ha promovido la capacidad asociativa de las mujeres rurales. Identifican que se han gestado alrededor del Programa Juntos asociaciones de beneficiarias y clubes de madres, por medio de los cuales hacen llegar propuestas, demandas e informaciones sobre el funcionamiento del programa social. De esta forma, las autoras afirman que se ha dado un empoderamiento político de la mujer rural a través del programa social.

2.2. Programa de Electrificación Rural

El programa de Electrificación Rural constituye un conjunto de iniciativas públicas desarrolladas articuladamente entre el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección de Electrificación Rural, gobiernos regionales, gobiernos locales, y empresas públicas o privadas que cuentan con una concesión de generación y/o distribución del recurso energético.

El Ministerio de Economía y Finanzas (2008) define a este programa como “el proceso mediante el cual la sociedad incrementa el grado de disponibilidad, acceso y aceptación de la energía eléctrica, para el incremento de condiciones para una mejor calidad de vida, sosteniblemente” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2007)

A diferencia del Programa Juntos, el cual fue implementado tras el “giro” de la inversión pública rural, el Programa de Electrificación constituye una iniciativa pública implementada desde inicios de la década de 1990. Durante la década del 2000, y como resultado del “giro” y la agudización del problema social de la desigualdad, este programa es reformado para incorporar los nuevos lineamientos, objetivos y el compromiso del Estado por reducir las brechas de desigualdad en áreas rurales.

Así, las primeras iniciativas públicas de electrificación rural surgen durante la década de 1990 como respuesta al déficit energético que presentaba el sector rural, donde solo el 5% del total de la población rural poseía acceso al servicio de electrificación a inicios de la década, como lo señala el Organismo Supervisor de Energía y Minas (2019). Estas primeras intervenciones públicas en el sector de electrificación rural tuvieron como objetivo único la ampliación de la frontera eléctrica en el país, y fueron desarrolladas exclusivamente por el Ministerio de Energía y Minas

Sin embargo, pese al desarrollo de estas primeras intervenciones en el sector, no se evidenció un crecimiento importante del coeficiente eléctrico durante la década de 1990. Así, de acuerdo con el Organismo Supervisor de

Energía y Minas (2019) entre 1990 y 1999 el coeficiente de electrificación pasó de 5% a 22%.

Es durante la década del 2000 que el programa de inversión pública gana un mayor protagonismo en la agenda política del Estado como consecuencia de la agudización de la desigualdad en el Perú y del desarrollo del “giro” de la inversión pública rural. De esta forma, en el año 2006 se aprueba la Ley N°28749, Ley General de Electrificación Rural. Este dispositivo legal reconoció el acceso al servicio de electrificación como un derecho social, por lo que las iniciativas públicas de electrificación debían ser priorizadas, con el objetivo de garantizar la libertad de desarrollo de las personas. Asimismo, la Ley reconoce los organismos públicos y privados involucrados en el desarrollo del sector, las fuentes de financiamiento.

La nueva ley de electrificación rural dispuso al Ministerio de Energía y Minas la elaboración de un Plan Estratégico de Electrificación Rural. En este sentido, dicho organismo público presenta el primer Plan Nacional de Electrificación Rural en el año 2013, el cual fue aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 580- 2012 MEM/DM, y lo define como “una herramienta de gestión que tiene como objetivo establecer un marco normativo para la promoción y el desarrollo eficiente y sostenible de la electrificación en áreas rurales” (Ministerio de Energía y Minas, 2014)

Cabe resaltar que fue a través del Plan Nacional de Electrificación Rural que el sector incorpora nuevos lineamientos, herramientas y objetivos, gestados en el proceso de “giro” de la inversión pública rural. Así el

Ministerio de Energía y Minas (2014) señala sobre el Plan Nacional de Electrificación Rural que:

“Su elaboración (referido al Plan Nacional de Electrificación Rural) se ha realizado en concordancia con la gran transformación que impulsa el gobierno actual, y que se guía en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. [...] La electrificación rural tiene como propósito concentrar la igualdad de los derechos ciudadanos, en particular el de acceso al servicio básico de electricidad a la vivienda, resolviendo así las enormes brechas de desigualdad existentes en infraestructura entre las zonas urbanas y las áreas rurales y de frontera del país incorporando a sus beneficiarios al mercado, al consumo, al desarrollo, logrando así su inclusión social con la finalidad de reducir pobreza” (Ministerio de Energía y Minas, 2014)

Asimismo, el Plan prioriza sus acciones en los sectores rurales, reconociendo el importante impacto que tiene el acceso del sector rural al servicio electrificación en la generación de bienestar social y económico. Así, el Ministerio de Energía y Minas (2014) señala lo siguiente: “El esfuerzo para incrementar la cobertura de electrificación nacional se centrará principalmente en zonas rurales, aisladas y de frontera, donde la electrificación es un medio para mejorar la calidad de vida de las personas,

mitigar la pobreza y desincentivar la migración masiva a las ciudades” (Ministerio de Energía y Minas, 2014)

Tras la reconfiguración del programa de electrificación rural el coeficiente de electrificación rural ha crecido significativamente, 65 puntos porcentuales entre el año 2000 y 2018, de acuerdo con el Organismo de Supervisor de la Inversión en Energía y Minas. En esta misma línea, el Plan de Electrificación Rural plantea elevar este indicador hasta el 98% para el año 2023, conformando de esta manera uno de los objetivos del Plan Bicentenario del Estado peruano.

Entre las regiones más beneficiadas por el programa de inversión pública destaca Cusco, donde el monto de inversión entre el 2009 y 2013 asciende a los S/. 53 millones de soles, en 26 obras, beneficiando a más de 51 mil personas. De igual forma, el Plan de Electrificación Rural señala que entre los años 2014 y 2023 se desarrollaran en la región 70 nuevas obras, ampliando la cobertura del servicio hasta en un 99% del total de la población.

En los escasos estudios de impacto que posee el proyecto de electrificación, Menéndez (2012) sostiene que la electrificación ha tenido múltiples impactos en la población rural a nivel económico y social. Por un lado, el programa ha incrementado el nivel de bienestar de los pobladores rurales por medio del mejoramiento de la calidad de los servicios de educación y salud. En paralelo, el programa promovió el acceso a medios de información, como la radio y televisión, en esta línea, el autor destaca la

importancia que tiene la articulación del programa con el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones.

En cuanto al desarrollo del programa en los distritos evaluados, el Programa de Electrificación Rural desarrolla sus primeras intervenciones durante el año 1991 y 1992. Estas primeras iniciativas públicas constaron de la implementación de generadores eléctricos y el tendido de pequeñas redes de alumbrado público, como lo indica Plutarco Oblitas, técnico electricista responsable de la implementación del programa en los distritos de Checca y Kunturkanki. Así, de acuerdo con este actor, la implementación de estas primeras redes eléctricas estuvo a cargo exclusivamente de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A.

La expansión de la red eléctrica en los distritos de Checca y Kunturkanki se intensificó a partir del año 2009, como lo sostiene Virgilio Román, jefe del área de planeamiento estratégico de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A. Se desarrollaron cinco principales proyectos de electrificación desde el año 2009, los cuales lograron brindar acceso al 85% del total de la población de los distritos, pese a las grandes limitaciones geográficas y económicas que enfrenta el desarrollo de los proyectos en estos sectores.

CAPITULO 3: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS

En la presente sección se presentan los principales hallazgos de la investigación, los cuales fueron desarrollados a partir del análisis de los casos de estudio seleccionados, es decir, el Programa de Electrificación Rural y el Programa Juntos. Como se ha señalado anteriormente, el estudio de estos programas de inversión pública rural ha sido desarrollado en dos distritos de la región Cusco, y que pertenecen a la provincia de Canas: Checca y Kunturkanki.

La investigación ha desarrollado un análisis de lo que ha sido considerado como un “giro” importante de los lineamientos, estrategias y objetivos que guían el desarrollo de la Inversión Pública Rural. En este sentido, a través de la evaluación de dos programas que responden a este proceso de reconfiguración de la herramienta pública, esta investigación da cuenta de los cambios y continuidades en las prácticas del Estado al llevar a cabo la inversión pública rural, en los distritos de Checca y Kunturkanki, tras el proceso de “giro”. Asimismo, ofrece una evaluación de cuán significativos han sido los principales cambios que se han desarrollado en el ámbito de la inversión pública rural,

teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de este “giro” era y es la generación de nuevas dinámicas de inversión pública que permitan integrar al sector rural en un proceso de desarrollo social y económico

3.1. Programa Nacional de Apoyo a los más Pobres-Juntos

En el marco teórico de la investigación se desarrolló cómo el agotamiento del modelo inicial de desarrollo neoliberal, la redefinición del concepto “Desarrollo”, y el retorno del debate sobre la desigualdad en la agenda política, dieron inicio a un proceso de reconfiguración de los lineamientos, estrategias y objetivos de los diferentes programas de inversión llevados a cabo en sectores rurales, el cual definido como el “giro” de la inversión pública rural.

Forma parte de este contexto de cambio de la herramienta pública la creación e implementación del Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres-Juntos. Este programa social fue creado en el año 2005, como una iniciativa pública de asistencia social dirigida a hogares urbanos y rurales en condición de pobreza y exclusión.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Programa Juntos se propone:

“contribuir al desarrollo humano y desarrollo de capacidades, especialmente, de las generaciones futuras, orientando su accionar a

romper la transferencia intergeneracional de la pobreza, mediante incentivos económicos que promuevan y apoyen el acceso a servicios de calidad en salud-nutrición y educación bajo un enfoque de restitución de esos derechos básicos con la participación organizada y la vigilancia de los actores sociales de la comunidad, acorde a criterios de equidad y sobre la base de los lineamientos de la Carta de Política Social y los Objetivos del Milenio” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2019)

En este sentido, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Juntos, se propone romper con la transmisión intergeneracional de la condición de pobreza y exclusión por medio de fortalecimiento del capital humano y promoción de libre desarrollo de las personas. Juntos promueve la participación activa de sus beneficiarios en los sectores de salud y educación a través de la entrega efectiva de un incentivo monetario, el cual tiene por objetivo reducir los costos de oportunidad de inversión familiar en los sectores.

De esta forma, el Programa Juntos plantea reconfigurar las dinámicas estatales de inversión en programas sociales para el sector rural, priorizando la atención de los sectores de salud, educación y nutrición. Asimismo, abandona el enfoque asistencialista de los programas sociales de la década de 1990, y se enfoca en desarrollar mecanismos sostenibles de superación de la pobreza e inclusión social.

Sin embargo, a través del estudio del proceso de implementación del programa social en los distritos de Checca y Kunturkanki, se evidenció que,

contrariamente a lo dispuesto por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el marco del “giro” de la inversión pública rural, el Programa Juntos no ha logrado consolidarse en los distritos como una iniciativa pública sostenible de lucha contra la exclusión social y lucha contra la pobreza. Factores económicos institucionales han limitado al programa social en el alcance de sus objetivos, el programa social en los distritos de Checca y Kunturkanki se desenvuelve como un programa de alivio temporal a la condición de pobreza.

Esta investigación desarrolla dos principales argumentos para dar soporte a esta postura. En primer lugar, pone en evidencia que, en poblaciones con un alto índice de pobreza y baja productividad económica, como es el caso de Checca y Kunturkanki, el incentivo monetario distribuido por el programa social no logra reducir significativamente los altos costos de oportunidad de inversión familiar en la atención de la salud y educación.

En segundo lugar, el estudio identifica que en los distritos de Checca y Kunturkanki, el Programa Juntos es desarrollado en un marco institucional donde el desarrollo social y la creación del capital humano no constituyen objetivos prioritarios. Por un lado, se identifica una limitada participación de los gobiernos locales en el desarrollo de iniciativas públicas de desarrollo social. A continuación, se desarrollarán con mayor amplitud estos argumentos.

El Programa Juntos es puesto en marcha en los distritos de Checca y Kunturkanki en el año 2012, y a partir de ese año ha tenido un papel importante en el incremento de la asistencia de los beneficiarios a instituciones de salud y educación. De acuerdo con el registro de matrícula y asistencia del gestor local

del Programa Juntos en Checca, Wilfredo Mamani, en el año 2008 el porcentaje de niños matriculados en algún programa educativo, ya sea escolarizado o no escolarizado, no superaba el 70%. Esta reducida participación en el sector de educación se hace aún más visible para el caso de las niñas del distrito, de acuerdo con el gestor local, solo el 60% del total de niñas poseían matrícula en alguna de las instituciones educativas del distrito en ese año. Similares valores fueron registrados en el distrito de Kunturkanki, como lo señala la gestora local del distrito, Juana Mamani.

Sin embargo, tras la implementación del Programa Juntos en los distritos en el año 2012, estos porcentajes de matrícula y asistencia escolar crecieron notablemente. Así, de acuerdo con los testimonios de los gestores locales en los distritos, el porcentaje de niños y niñas matriculadas en alguna institución educativa en el año 2018 fue del 98%. En esta línea, los gestores locales del programa y actores del sector educación en los distritos reconocen la importancia que ha tenido el programa social Juntos y el Programa No Escolarizado (PRONOEI) en la promoción de la asistencia escolar en los distritos.

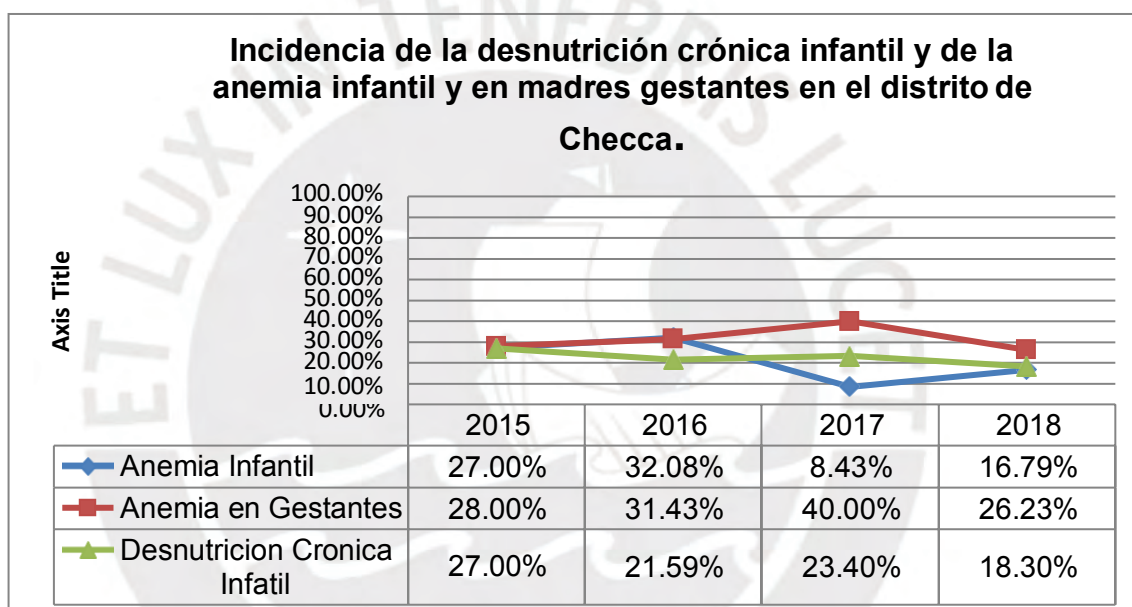
Este alentador panorama, en cuanto al incremento de la asistencia a instituciones educativas en los distritos, es compartido por el sector salud. Se evidenció que a partir de la introducción del Programa Juntos en los distritos, la asistencia a instituciones de salud por parte de madres gestantes y niños entre 0 y 5 años de edad se incrementó. Carol Zambrano, jefa del puesto de salud del distrito de Checca, afirma que gracias a ellos se ha logrado cubrir, en gran

parte de la población de madres gestantes, el número mínimo de controles prenatales obligatorios que el Ministerio de Salud dispone. Asimismo, el programa social ha contribuido en la reducción del déficit de vacunas implementadas en niños entre los 0 y 5 años de edad, y como resultado de ello, en la reducción de la incidencia de enfermedades como el sarampión e influenza.

A partir del incremento de la asistencia a instituciones de salud y educación, Juntos ha contribuido en la reducción de la incidencia de importantes problemas sociales como la deserción escolar, mortalidad perinatal y enfermedades virales. Sin embargo, este impacto del Programa Juntos sobre la asistencia de madres gestantes, niños y niñas, en instituciones educativas y de salud es predecible, puesto que es un programa de transferencia monetaria condicionada, y la entrega del incentivo se encuentra condicionada a la asistencia de los beneficiarios a estas instituciones.

En este sentido, si extendemos el análisis a otros problemas sociales que limitan la construcción del capital humano, y que poseen un mayor grado de complejidad, como es el caso de la anemia en caso de niños y madres gestantes y la desnutrición crónica infantil, se evidencia que, tras la implementación del Programa Juntos en los distritos de Checca y Kunturkanki, no se ha logrado reducir de forma sostenida la incidencia de estos problemas de salud.

Gráfico N°3: Incidencia de la desnutrición crónica infantil, anemia infantil y anemia en madres gestantes en el distrito de Checca.



Fuente: Puesto de salud del Distrito de Checca

Como se aprecia en el gráfico N°3, si bien es cierto los valores de incidencia de la anemia infantil en el distrito de Checca se redujeron en un 23.65% durante el año 2017, se registra que para el año 2018 la incidencia de este problema social volvió a incrementarse en un 8.36%. Similar fluctuación presenta los valores de incidencia de la anemia en madres gestantes y la

desnutrición crónica infantil, lo que da cuenta de esta baja sostenibilidad en cuanto a lucha contra la anemia infantil.

En esta línea argumentativa, para los gestores locales, personal médico del distrito de Checca y beneficiarios, el Programa Juntos no logra tener un efecto importante en la reducción del número de casos de desnutrición y anemia, puesto que, se hace necesaria la interacción de otros factores de carácter económico y de acceso a servicios básicos de calidad en los distritos. En este sentido, la baja calidad del agua en los distritos, la ausencia de sistemas de desagüe y la limitada capacidad económica de las familias, influyen drásticamente en la continuidad de estos problemas sociales.

Por otro lado, a través del análisis del proceso de implementación del programa social en los distritos, y del desarrollo de entrevistas a beneficiarios del programa social, se logró identificar que, contrariamente a lo propuesto por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Juntos no ha logrado reducir el costo de oportunidad de inversión familiar en salud y educación en los distritos de Checca y Kunturkanki. El estudio logró identificar que pese a la implementación del programa social en los distritos, la inversión familiar en los sectores de salud y educación en los distritos se ha mantenido invariable. Es decir, el incentivo monetario distribuido por el programa social no ha sido destinado, por gran parte de los beneficios, a la compra de útiles escolares, elementos de aseo personal y medicamentos.

Se sostiene entonces que, el Programa Juntos ha incidido únicamente en el incremento de la asistencia a instituciones de salud y educación, y en la

reducción de aquellos problemas sociales directamente relacionados a ello, como es el caso de la deserción escolar. En este sentido, el primer argumento que esta investigación desarrolla para explicar el limitado alcance del Programa Juntos en la consecución de sus objetivos en los distritos de Checca y Kunturkanki es el agreste panorama económico en el cual este es implementado.

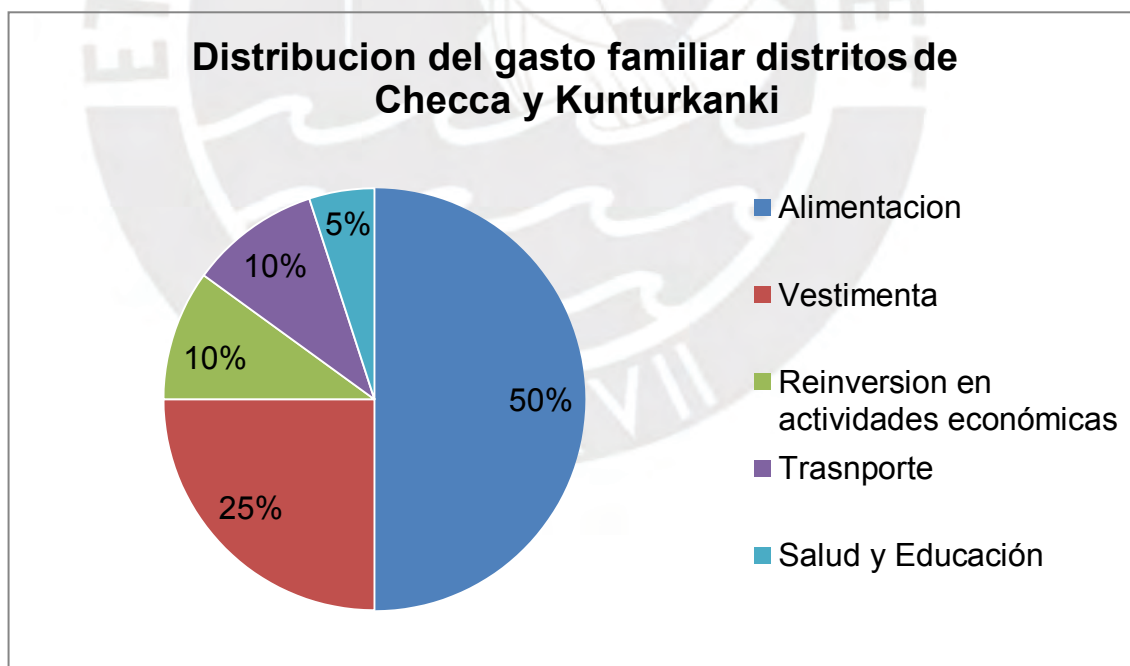
Tanto Checca como Kunturkanki presentan un alto índice de pobreza, 45% y 40% respectivamente, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). Asimismo, la ubicación geográfica de ambos distritos limita severamente el desarrollo de actividades económicas; en este sentido, tanto la ganadería como la agricultura, principales actividades económicas en los distritos, poseen una reducida rentabilidad económica, siendo considerada la agricultura como una actividad de subsistencia.

Así, de acuerdo con los testimonios de las beneficiarias entrevistadas, la mayor parte de las familias beneficiarias se encuentra compuesta por cinco miembros, y el ingreso mensual de estas familias fluctúa entre los 500 y 750 soles mensuales. El ingreso per cápita¹⁴ promedio de las beneficiarias del programa social en el distrito de Checca es de 108 soles, mientras que, en el distrito de Kunturkanki es de 150 soles.

¹⁴ No se tomó en consideración las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas e Información en la presentación de los valores del ingreso per cápita e ingreso mensual de las familias en los distritos de Checca y Kunturkanki, puesto que, los valores registrados por esta institución muestran un promedio de ingreso general, y no solo de beneficiarios del programa social. Es por ello que los valores presentados en esta investigación fueron desarrollados a partir de la información obtenida en las entrevistas a las beneficiarias del programa social en los distritos de Checca y Kunturkanki.

En esta línea, de acuerdo a las manifestaciones de las beneficiarias entrevistadas, se registró también que del total del ingreso económico mensual el 50% de este ingreso económico es destinado a la alimentación de los miembros de la familia, 25% a la compra de vestimenta, 10% a la compra de productos veterinarios, 10% en transporte y movilización hacia otras ciudades y/o comunidades, y solo el 5% del total del ingreso económico es destinado a la atención de la salud y educación de las familias.

Figura N°2: Distribución del gasto familiar en los distritos de Checca y Kunturkanki (2012-2018)



Fuente: creación propia

De este modo, poco más de 27 soles mensuales son destinados por las familias beneficiarias para la atención de la totalidad de los miembros del hogar en los sectores de salud y educación. Las beneficiarias entrevistadas afirman que este monto destinado para la atención familiar en instituciones de salud y educación se ha mantenido casi invariable tras la implementación del Programa Juntos, puesto que, casi gran parte del incentivo económico ha sido y es invertido en la alimentación de los miembros del hogar. Esto se hace evidente en los siguientes testimonios recogidos en los distritos:

“Gracias al Programa Juntos podemos comprar un poco más de comida para la familia, integrar algunos nuevos productos a la canasta. Antes, sin el apoyo del programa, comíamos lo que producíamos nomas, a veces solo papa, un poco de carne y algunos productos que sacamos de nuestros animales” (Justina Labra, beneficiaria del Programa Juntos en Checca, comunicación personal, octubre del 2018).

“El gestor local nos pide que compremos más frutas, verduras, carne, útiles escolares y productos de aseo, pero no se puede porque no nos alcanza el dinero. Pese al Programa Juntos no podemos salir de la pobreza ya que nuestra producción no es tan buena por el clima, las sequias y heladas malogran muchas veces la producción. (Cirila Quintanilla, beneficiaria del Programa Juntos en Kunturkanki, comunicación personal, octubre del 2018).

Así, tomando en consideración la información recogida en los distritos, la investigación plantea que, en un contexto económicamente desfavorable, con un alto índice de pobreza económica y baja productividad, como es el caso de los distritos de Checca y Kunturkanki, el incentivo del Programa Juntos es insuficiente para promover la inversión familiar en los sectores de salud y educación. El incentivo monetario distribuido por el Programa Juntos es mayormente utilizado por las familias para la satisfacción de necesidades básicas más inmediatas, como es el caso de la alimentación y la vestimenta.

En consecuencia, el Programa Juntos se desarrolla en los distritos de Checca y Kunturkanki como una iniciativa pública de alivio temporal de la pobreza, y no como un programa de fortalecimiento del capital humano en los distritos. Representando de esta forma una continuidad con respecto a los programas sociales implementados previo al “giro” de la inversión pública rural.

En adición al desfavorable contexto económico en el cual el Programa Juntos es desarrollado en los distritos de Checca y Kunturkanki, se identifica también la existencia de un entorno político e institucional, donde el desarrollo social y el fortalecimiento del capital humano no representa un objetivo prioritario. En este contexto, el programa social es desarrollado de forma aislada, y sus acciones en los distritos no se articulan con ninguna otra iniciativa nacional, regional o local.

Así en cuanto a iniciativas locales, a través del desarrollo de las entrevistas a distintos funcionarios y ex funcionarios públicos de las municipalidades distritales de Checca y Kunturkanki, así como también del análisis de

importantes instrumentos de gestión elaborados por estos gobiernos locales, se identificó una limitada participación de estos organismos públicos en el desarrollo de programas e iniciativas públicas de desarrollo social en sus comunidades.

No solo se evidenció que existe una reducida transferencia de recursos económicos y humanos para la promoción del desarrollo social, sino que, de acuerdo a los gestores locales del Programa Juntos en los distritos, estos organismos públicos no poseen un interés por el desarrollo de programas de inversión que se articulen a las iniciativas públicas nacionales en materia de lucha contra la pobreza y fortalecimiento del capital humano.

Asimismo, tanto los gestores locales del Programa Juntos como personal de los centros de salud y educación de ambos distritos manifestaron que, durante la década de 1990 e inicios del 2000, la promoción del desarrollo social en los distritos había sido principalmente desarrollada por Organismos No Gubernamentales (ONG's). Sin embargo, tras la salida de estos organismos, como consecuencia del importante crecimiento macroeconómico que experimentó el Perú durante la primera década del 2000, los gobiernos locales no lograron cubrir el vacío, en materia de desarrollo social, dejado por las ONG's.

En cuanto a las iniciativas públicas nacionales, tres programas sociales son implementados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en los distritos de Checca y Kunturkanki: Juntos, Qali Warma y Pension 65. De estos tres programas sociales, solo Juntos posee como objetivo la creación de capital

humano en sus beneficiarios, y posee una relación estrecha con los sectores de salud y educación.

Por otra parte, tanto Qali Warma como Pensión 65 son programas de asistencia y protección social, los cuales no se encuentran enfocados en la creación y fortalecimiento del capital humano, y tampoco representan programas sostenibles de lucha contra la pobreza y reducción de brechas de desigualdad. En este contexto, se hace evidente la ausencia del Programa Haku Wiñay, el cual tienen como objetivo “desarrollar capacidades productivas y emprendimientos rurales en hogares de pobreza” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2019), y que con Juntos son los únicos programas sociales enfocados en el desarrollo de capacidades en sus beneficiarios.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, esta investigación afirma que el Programa Juntos no logró reducir los costos de oportunidad de inversión familiar en los distritos de Checca y Kunturkanki, ni logró consolidarse como una incita pública de fortalecimiento del capital humano. El complejo entorno económico e institucional en el cual es desarrollado el programa social en los distritos promovió el desarrollo de comportamientos asistencialistas alrededor del programa, representando así una continuidad con respecto a los programas sociales implementados previo al “giro”.

Asimismo, las acciones del programa no son complementadas por otras iniciativas públicas de carácter local o nacional, puesto que el “giro” de la inversión pública no fue integrado por los gobiernos locales de Checca y Kunturkanki. Como resultado, estas acciones del Programa Juntos en los

distritos son desarrolladas de forma aislada, y no logran tener un impacto más significativo.

3.2. Programa de Electrificación Rural

El marco teórico del presente estudio definió al Programa de Electrificación Rural como el conjunto de proyectos de inversión pública rural que tienen por objetivo la provisión de energía eléctrica a distritos ubicados en áreas rurales y de frontera. Asimismo, se identificó que estas iniciativas públicas se encuentran encabezadas por el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Electrificación Rural, y son desarrolladas de forma articulada entre el gobierno central, gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas públicas o privadas que cuentan con una concesión de generación y/o distribución de energía eléctrica.

Se destacó también que este programa se gestó en el Perú previo al proceso de “giro” de la inversión pública rural, por lo que la incorporación de los lineamientos, instrumentos y objetivos dispuestos por el “giro” se dio a través de dos principales instrumentos de gestión: La reforma de la Ley General de Electrificación Rural, Ley N° 28749, y el Plan Nacional de Electrificación Rural.

En este contexto, la presente investigación desarrolla un análisis del proceso de implementación de este programa de inversión en los distritos de Checca y Kunturkanki, el cual tuvo como propósito evaluar si tras el “giro” de la inversión

pública rural y el desarrollado de estos instrumentos de gestión, se han logrado modificar las dinámicas de inversión pública en el sector.

Así, en el proceso de implementación del Programa de Electrificación Rural en los distritos de Checca y Kunturkanki, es posible identificar dos principales grupos de actores involucrados. El primer grupo de actores está compuesto por los organismos de carácter público, los cuales se encuentran encabezados por el Ministerio de Energía y Minas (MEM). El ministerio en mención es “el organismo encargado de la formulación y evaluación de las políticas de alcance nacional en materia de actividades minero-energéticas, contribuyendo de esta forma al desarrollo humano y a la disminución del impacto ambiental del desarrollo de las actividades del sector” (Ministerio de Energía y Minas, 2018). En relación al desarrollo del Programa de Electrificación en los distritos de Checca y Kunturkanki Rural, este organismo, a través de la Dirección General de Electrificación Rural, dispone del marco normativo y operativo del programa de inversión pública.

De forma descentralizada, el Programa de Electrificación Rural es llevado a cabo también por el gobierno regional del Cusco, por medio de la Dirección Regional de Energía y Minas-Cusco. Asimismo, existe participación por parte de los gobiernos locales, aunque esta es bastante limitada. Estos organismos públicos poseen funciones de financiamiento, sostenibilidad y evaluación de los diferentes proyectos de electrificación rural desarrollados en la región Cusco, y en los distritos de Checca y Kunturkanki.

El segundo grupo de actores involucrados en el proceso de implementación está constituido únicamente por la empresa pública Electro Sur Este S.A.A. Esta empresa posee la concesión de distribución de energía eléctrica en la región del Cusco, Madre de Dios y Apurímac (Electro Sur Este: 2018). De acuerdo con Pedro Samalvides. Jefe de la Unidad de Estudios de la empresa pública, Electro Sur Este S.A.A es:

“Una empresa pública de derecho privado, la cual forma parte del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Al igual que una empresa de carácter privado, Electro Sur Este S.A.A busca la maximización de sus utilidades económicas, para ello la empresa desarrolla, dentro de su área técnica de responsabilidad, proyectos de distribución de energía eléctrica.” (Samalvides, P. Jefe del Área de Estudios de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A, comunicación personal, octubre 2018)

En el marco del desarrollo de las actividades del sector de electrificación en la región del Cusco, la empresa pública se encuentra encargada de la distribución del recurso energético al interior de la concesión de la cual es responsable. Asimismo, la empresa desarrolla actividades de edificación y mantenimiento de infraestructura energética en la región. A nivel del Programa de Electrificación en los distritos de Checca y Kunturkanki, la empresa pública ha estado encargada de la implementación y sostenibilidad de la totalidad de proyectos de electrificación de los distritos, pese a que estos se encuentran fuera de su área de responsabilidad técnica o concesión.

Identificados tanto los actores involucrados en la implementación del programa como el proceso de desarrollo de la iniciativa pública, se presenta a continuación los hallazgos del análisis del proceso de desarrollo de este programa en el marco del “giro” de la inversión pública rural. Así, tomando en consideración la evidencia empírica recogida en los distritos de Checca y Kunturkanki y las entrevistas realizadas a funcionarios, técnicos y beneficiarios del programa, la presente investigación sostiene que, pese a la reconfiguración de los lineamientos, instrumentos y objetivos del programa, en la práctica el desarrollo de los proyectos de electrificación rural en los distritos se ha mantenido invariable.

En primer lugar, se evidenció que el Programa de Electrificación Rural en los distritos de Checca y Kunturkanki no incorporó integralmente los instrumentos y objetivos gestados en el marco del “giro” de la inversión pública rural y el Plan Nacional de Electrificación Rural, haciendo hincapié en aquellos objetivos relacionados al aprovechamiento del recurso energético para el desarrollo social de las comunidades. Como resultado, el programa se desarrolló al margen de los cambios dispuestos por este proceso de reconfiguración, representando así una continuidad con respecto a las iniciativas públicas desarrolladas previo al proceso de “giro”.

Para la presente investigación el porqué de este suceso se encuentra en la incompatibilidad de los objetivos dispuestos por el Ministerio de Energía y Minas para el desarrollo de los proyectos de electrificación rural y los objetivos estratégicos de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A.

Esta incompatibilidad surge como consecuencia del modelo de administración de la empresa pública, el cual es de carácter privado y tiene como objetivo principal la maximización de las utilidades económicas de la empresa, a través del desarrollo de actividades económicamente rentables en su área de responsabilidad técnica o concesión.

En este contexto, el desarrollo de proyectos de electrificación rural implica para la empresa pública un distanciamiento con respecto al alcance de sus objetivos en materia económica, puesto que este tipo de proyectos presentan una reducida y hasta negativa rentabilidad económica. En esta línea argumentativa, Starke y Alinia (2014) afirman que la reducida rentabilidad económica de los proyectos de electrificación rural, hacen de estos proyectos poco atractivos para las empresas privadas del sector de electrificación.

Este panorama, es corroborado por el Ingeniero Pedro Samalvides, Jefe de Unidad de estudios de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A, quien reconoce que, en la totalidad de los proyectos de electrificación rural desarrollados en la región del Cusco, incluidos aquellos desarrollados en los distritos de Checca y Kunturkanki, la empresa pública ha reportado pérdidas económicas.

Entre las causas principales de estas pérdidas económicas, el funcionario reconoce la insuficiencia de los recursos económicos que el Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas, transfiere a la empresa pública para la implementación y sostenibilidad de los proyectos de electrificación. En segundo lugar, la dispersión demográfica de las zonas rurales eleva el costo de

inversión del programa. Por último, el funcionario reconoce que la alta morosidad de los sectores rurales contribuye también en el incremento del costo de oportunidad de la empresa en el desarrollo de los proyectos de electrificación rural.

“Los proyectos de electrificación rural, como el caso de Checca y Kunturkanki, son proyectos económicamente adaptados a los objetivos de la empresa, dado que este tipo de proyectos son rentablemente negativos para la compañía. Como consecuencia, la empresa reconoce a este tipo de actividades como parte de la “responsabilidad social” de la empresa en la región Cusco” (Samalvides, P. Jefe del Área de Estudios de la empresa pública Electro Sur Este S.A.A.)

Ante la negativa rentabilidad económica de los proyectos de electrificación, estas iniciativas públicas fueron implementadas en los distritos de Checca y Kunturkanki por la empresa pública bajo un modelo de eficiencia económica, con el objetivo de reducir el costo de oportunidad de los proyectos. Sin embargo, como consecuencia de la adopción de este modelo, no se logró incorporar integralmente los lineamientos, estrategias y objetivos que el Plan Nacional de Electrificación Rural dispone para el desarrollo de este tipo de iniciativas públicas.

A través del trabajo de campo llevado a cabo en los distritos, se evidenció que el Programa de Electrificación Rural ha logrado expandir la frontera

eléctrica en los distritos de Checca y Kunturkanki, cumpliendo así con uno de los objetivos del programa. Sin embargo, aquellos objetivos asociados al aprovechamiento del recurso energético para el desarrollo económico y social de las comunidades, los cuales forman parte importante del Plan Nacional de Electrificación Rural, no fueron incorporados en el proceso implementación del programa en los distritos.

Forman parte de los objetivos del Plan Nacional de Electrificación Rural, el desarrollo de talleres de capacitación a beneficiarios para la promoción del uso eficiente, productivo y seguro de la energía eléctrica. Asimismo, el Plan dispone parte de los recursos destinados a la ejecución de los proyectos de electrificación al desarrollo de proyectos productivos, para el aprovechamiento del recurso energético como mecanismos de desarrollo económico y social.

No obstante, a través del estudio de la implementación del programa en los distritos y del desarrollo de entrevistas a funcionarios públicos de los gobiernos locales y beneficios del programa, no se logró evidenciar que este tipo de iniciativas públicas hayan sido implementadas en el desarrollo del Programa de Electrificación Rural en los distritos de Checca y Kunturkanki. Es decir, la empresa pública limitó las acciones del programa a la provisión y distribución del recurso energético, puesto que el desarrollo integral del programa elevaría significativamente el costo de oportunidad de inversión.

En segundo lugar, esta investigación sostiene que el “giro” de la inversión pública rural no logró reconfigurar significativamente las intervenciones públicas en el sector de electrificación rural, puesto que en el desarrollo de estos

proyectos en los distritos de Checca y Kunturkanki se omitieron importantes instrumentos de gestión desarrollados en el marco del “giro” de la herramienta pública, como es el caso del enfoque de desarrollo territorial.

En el marco teórico de la investigación se desarrolló cómo el reconocimiento del sector rural como un espacio geográfico específico, con recursos, demandas y oportunidades diferenciadas, formó parte del proceso del “giro” de la inversión pública rural y del retorno del debate en torno a la desigualdad en la agenda política nacional.

Este reconocimiento del sector rural dio lugar al desarrollo de un importante instrumento de gestión denominado enfoque territorial del desarrollo, el cual es definido por Albuquerque y Pérez (2013) como una herramienta de la gestión pública desarrollada en el marco de la necesidad de reconocer al territorio como un espacio geográfico en el cual cuenta con determinadas instituciones, organizaciones sociales, recursos demandas y actividades económicas, las cuales deben ser consideradas al momento de implementar una determinada política pública.

Asimismo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina señala: “el fundamento del enfoque de desarrollo territorial se vincula a la toma de conciencia del creciente papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero o sostenible” (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: 2007). Así, para este organismo, el objetivo de la incorporación de este instrumento de gestión en el desarrollo de las políticas públicas para el sector rural es “generar una transformación del espacio rural, por medio de la

organización y dinamización del territorio” (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria: 2007)

Por otra parte, el enfoque busca desarrollar iniciativas públicas eficientes tomando en consideración los recursos institucionales, económicos, sociales y geográficos del sector rural en su diseño e implementación.

Se asocia el desarrollo de este enfoque como parte importante del “giro” de la inversión pública rural. Pese a ello, el Programa de Electrificación Rural fue y viene siendo desarrollado, en los distritos de Checca y Kunturkanki, sin la incorporación de este. Esto se puso en evidencia durante la evaluación de las experiencias de implementación de los proyectos de electrificación rural en los distritos y en el desarrollo de las entrevistas realizadas a beneficiarios y técnicos involucrados en el proceso de electrificación.

De esta forma, de acuerdo a los testimonios de los beneficiarios y técnicos, durante el Programa de Electrificación Rural no se tomó en consideración importantes condiciones geográficas en el desarrollo de los proyectos de electrificación tanto en el distrito de Checca como en Kunturkanki. Como resultado de este déficit en la planificación estratégica del proyecto se comprometió no solo la calidad y sostenibilidad de los proyectos de electrificación, sino también la integridad física y material de los beneficiarios.

“A veces nos quedamos hasta dos semanas sin luz. Los técnicos tienen que venir desde Cusco y traen los materiales desde ahí también, entonces demoran bastante en arreglar los sistemas cuando estos se

malogran. Seguimos dependiendo de velas y mecheros” (Beneficiario del Programa de Electrificación Rural en Checca, comunicación personal, octubre 2018)

Asimismo, tanto los distritos de Checca y Kunturkanki se ubican geográficamente entre los 3800 y 4800 metros sobre el nivel del mar, como consecuencia de ello, durante los meses de octubre, noviembre y diciembre es frecuente la presencia de tormentas eléctricas en los distritos. Pese a estas condiciones climatológicas, de acuerdo con los testimonios de beneficiarios y técnicos involucrados en el proceso de implementación del programa en los distritos, la empresa pública Electro Sur Este no desarrolló una adecuada planificación de contingencia para este tipo fenómenos naturales. Así, se evidenció la ausencia de la implementación de pararrayos u otros instrumentos de detención de descargas eléctricas en las diferentes infraestructuras de transporte de la energía eléctrica en los distritos.

CAPITULO 4: CONCLUSIONES

Los hallazgos de esta investigación ponen en cuestión que el proceso de cambio o “giro” de la herramienta pública, denominada inversión pública rural, haya implicado un cambio significativo en el proceso de implementación o policy making en nuestro país. En este sentido, la investigación buscó dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Cuánto ha cambiado realmente el desarrollo de la inversión pública rural a partir de este proceso de “giro” o policy changing?

Para dar respuesta a esta cuestión se analizaron los procesos de implementación de dos programas de inversión pública rural, el Programa Nacional de Apoyo a los Más Pobres-Juntos y el Programa de Electrificación Rural, los cuales fueron gestados o reconfigurados en el marco del “giro” de la herramienta pública. Este análisis fue desarrollado en los distritos de Checca y Kunturkanki, pertenecientes a la provincia de Canas, región Cusco.

Así, tras el estudio de los procesos de implementación de los dos programas de inversión pública en los distritos de Checca y Kunturkanki, se logró dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, y confirmar la hipótesis inicial de este estudio, la cual sostiene que, pese al proceso de “giro” de la

inversión pública rural, no se logró desarrollar un cambio significativo en las dinámicas de inversión pública rural en los distritos de Checca y Kunturkanki.

Si bien es cierto el “giro” dispuso de nuevos lineamientos, programas y objetivos, para el desarrollo de la inversión pública rural, en la práctica no se evidenció que los programas de inversión pública evaluados hayan representado un cambio importante con respecto al modelo de inversión pública previo al “giro”.

En primer lugar, se identificó que, persiste el desarrollo de relaciones asistencialistas entre los programas sociales y beneficiarios, siendo esto un punto importante que el “giro” de la inversión pública buscó romper, por medio del desarrollo de programas sociales enfocados en el fortalecimiento del capital humano y de promoción del acceso a servicios de educación y salud.

Esta investigación puso en evidencia que, en poblaciones con un alto índice de pobreza y baja productividad económica, como es el caso de Checca y Kunturkanki, el incentivo monetario distribuido por el Programa Juntos es insuficiente para reducir los altos costos de oportunidad de inversión familiar para la atención de la salud y educación. Este incentivo es mayoritariamente utilizado por los beneficiarios de los distritos para la satisfacción de necesidades básicas más inmediatas, limitando las acciones del programa social, en cuanto a la creación de capital humano, únicamente al incremento de la asistencia de madres gestantes y niños a instituciones de salud y educación.

En adición, se identificó también que el programa social es desarrollado en los distritos de Checca y Kunturkanki en un entorno institucional donde el desarrollo social y el fortalecimiento del capital humano no son objetivos prioritarios. A través del análisis de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI) de ambos municipios se evidenció un limitado interés por parte de estos organismos en el desarrollo de iniciativas públicas de desarrollo social.

Asimismo, otros programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en los distritos, como es el caso de Pensión 65 y Qali Warma, no representan iniciativas públicas sostenibles de lucha contra la pobreza y desigualdad. En este contexto, las acciones del Programa Juntos no se articulan a ninguna otra iniciativa pública, ya sea nacional o local, en el fortalecimiento del capital humano de los distritos.

En segundo lugar, esta investigación reconoce que, en el proceso de implementación de los programas de inversión evaluados, no fueron tomados en cuenta importantes objetivos e instrumentos de gestión desarrollados en el marco del “giro” de la inversión pública rural. En este sentido, durante la evaluación del Programa de Electrificación Rural se identificó la existencia de una incompatibilidad entre los objetivos planteados por el Ministerio de Energía y Minas, a través del Plan Nacional de Electrificación Rural, y los objetivos estratégicos de la empresa pública implementadora de los proyectos de electrificación en los distritos de Checca y Kunturkanki. Como consecuencia de esto, aquellos objetivos enfocados en el aprovechamiento del recurso

energético para el desarrollo económico y social de los distritos no fueron incorporados,

Por otro lado, persiste también la invisibilización del sector rural como un espacio geográfico que cuenta con recursos, demandas e instituciones diferenciadas, factores que deben de ser tomados en cuenta en el diseño e implementación de los programas de inversión pública rural. Pese a que en el marco del “giro” de la inversión pública rural se desarrolló el enfoque de desarrollo territorial, este no fue incorporado en el desarrollo del Programa de Electrificación Rural en los distritos de Checca y Kunturkanki.

Como consecuencia, no solo se comprometió la sostenibilidad y calidad del servicio de electrificación en los distritos de Checca y Kunturkanki, sino que, la omisión de importante factores geográficos y climatológicos en el desarrollo del programa de inversión, originó pérdidas económicas y materiales en los beneficiarios de los distritos.

En conclusión, factores económicos e institucionales han limitado el papel del “giro” de la inversión pública rural en la reconfiguración de las dinámicas de inversión pública llevadas a cabo por el Estado en sectores rurales. El “giro” de la herramienta pública puso en debate la necesidad de priorizar el desarrollo de programas de fortalecimiento del capital humano, los cuales brinden a la población rural herramientas sostenibles para la lucha contra la pobreza y desigualdad. En esta línea, se priorizó la atención de los sectores de salud y educación, y el abandono de la visión economista y asistencial de las intervenciones públicas en el ámbito rural. Sin embargo, se evidenció que en el

proceso de implementación se perdieron muchos de estos lineamientos, instrumentos y objetivos dispuestos por el “giro”, generándose así una importante brecha de implementación alrededor de los programas de inversión pública evaluados.

A partir de los hallazgos de la investigación y la sistematización de la evidencia empírica recogida en los distritos de Checca y Kunturkanki, se infiere que el “giro” de la herramienta pública no fue un proceso pragmático: se cambiaron los lineamientos y objetivos mas no las prácticas. Así pues, se refuerza la premisa de Cerna (2013) quien sostiene que el cambio de las políticas públicas no lleva a los resultados deseados si el proceso implementación se omite. Es decir, tan importante como el cambio del debate, lineamientos y objetivos, es la incorporación de estos en el proceso de implementación de las iniciativas públicas.

La primera y más importante reflexión que se desprende de esta investigación es la necesidad de incorporar a los gobiernos locales al compromiso del gobierno central por la lucha contra la desigualdad y exclusión. Se hizo evidente durante el proceso de desarrollo del presente estudio que los gobiernos locales no incorporaron aquellos lineamientos y objetivos gestados tras el retorno del debate en torno a la desigualdad en la agenda política nacional y el “giro” de la inversión pública rural. Es importante aprovechar la proximidad de estos organismos públicos con las poblaciones en condición de exclusión económica y social para el desarrollo de eficientes iniciativas públicas de construcción del capital humano.

Por otra parte, a través del desarrollo de la investigación se identificó que aquellos lineamientos y objetivos en materia de desarrollo social, que no fueron incorporados durante el proceso de implementación de los programas de inversión en los distritos de Checca y Kunturkanki, sí estuvieron presentes en el proceso de implementación de los mismos programas en otros distritos de la región. Así, en distritos de las provincias de Espinar y La Convención, provincias que poseen presencia de actividad minera y/o gasífera en sus territorios, si se desarrollaron proyectos de aprovechamiento del uso productivo de la energía eléctrica, así como también se registró la implementación del Programa Haku Wiñay

En este sentido, se hace necesario reforzar la focalización de las acciones del Estado, para poder asistir económica y socialmente en mayor medida a aquellas poblaciones que poseen menores recursos para integrarse al proceso de desarrollo, puesto que, tanto el proceso del “giro” de la inversión pública rural como el retorno del debate de la desigualdad en la agenda política nacional pusieron énfasis en ello.

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, F., Dini, M., y Pérez, R. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial*. Lima. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla.

Alcázar, L. y Espinoza, K. (2014). *Impactos del programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Aramburú, C. E. (2010). *Informe compilatorio: el Programa Juntos, resultados y retos*. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres.

Arpi, R. (2015). *Perú, 2004-2013: Inversión pública en infraestructura, crecimiento y desarrollo regional*. Obtenido de Informe final, Proyecto Mediano CIES-IDRC-DFATD-Fundación MJ Bustamante.

Bennett, C.J., y Howlett, M. (1992). *The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change*. Policy sciences 25, pp.275-294.

Cerna, L. (2013). *The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches*. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) report, pp. 492-502.

Congreso de la República. (2018). *Objetivos del Acuerdo Nacional*. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República. En http://www.congreso.gob.pe/DIDP/objetivos_acuerdo_nacional/

Cotler, J. y Cuenca, R. (2011). *Las desigualdades en el Perú: Balances Críticos*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Lima, Perú.

De León, Peter. (1999). *The stages approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?* En: *Theories of the Policy Process* (1999), pp 19-34

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

Fernández, S. (2013). Políticas sociales y proyectos de sociedad: crisis, neoliberalismo y reconfiguración “neodesarrollista” en Argentina en El siglo XXI. En *Revista de Políticas Públicas*, VOL. 17, N°2, pp. 368-388.

Fort, R. (2014). *Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la*

última década. En DIEZ, Alejandro; RAÉZ, Ernesto y Ricardo FORT (Eds.). Perú: el problema agrario en debate. Sepia XV (pp. 423-496)

Fort, R., y Paredes, H. (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018*. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2016). *Encuesta Nacional de Hogares sobre vida y pobreza 2016*. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Jaramillo Baanante, M., y Sánchez, A. (2011). *Impacto del programa Juntos sobre nutrición temprana*. GRADE.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies Vol. 45, pp. 165-169*. Boston: Little, Brown.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). *Cuenta General de la República 2018, Tomo I*. Dirección General de Contabilidad Pública.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2008). *Documento de Trabajo: Diseño del Programa Estratégico "Acceso a energía en localidades rurales"*. Dirección Nacional de Presupuesto Público.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2007). *Cuenta General de la República 2007, Tomo I*. Dirección General de Contabilidad Pública.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2019). *Historia del Programa Juntos*. En: <https://www.juntos.gob.pe/nosotros/historia-de-juntos/>.

Ministerio de Energía y Minas. (2014). *Plan Energético Nacional 2014 – 2025*. Dirección General de Eficiencia Energética.

Parodi, C. (2015). *La crisis de la Deuda en América Latina en la década de los ochenta*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Human Development report 1990*. Oxford University Press.

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización: programas de protección en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas.

Strugo, S. y Szterenlicht, J. (2011). *De la política social al desarrollo social*. Revista Margen N°60.

Reyna Izaguirre, C. (2000). *La anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990*. Editorial DESCO.

Rojas Starke, Manuel y Alania Malpartida, Nayadith. (2015). *Problemática de las inversiones de los gobiernos locales y regionales en*

electrificación rural – Sistemas no convencionales de energía eléctrica.

Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vásquez, E. (2001). *Impacto de la inversión social en el Perú.*

Universidad del Pacífico.

Vasquez, A., y Bendezú, L. (2008). *Ensayos sobre el rol de infraestructura vial en el crecimiento económico del Perú.* Consorcio de Investigación Económica y Social.

Webb, R. (2013). *Conexión y Despegue Rural.* Perú, Editorial Universidad San Martín de Porres.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach.* Westview Pr.

ANEXOS

Anexo N°1: Lista de entrevistados en el desarrollo de la presente investigación.

Todas las personas en esta lista fueron entrevistadas personalmente durante los meses de setiembre y octubre del año 2018. Asimismo, se entrevistó a un total de 18 beneficiarias del Programa Juntos en los distritos de Checca y Kunturkanki; sin embargo, por temas de confidencialidad las beneficiarias pidieron no ser nombradas.

NOMBRE	CARGO
Gloria Dueñas	Jefa de la Unidad Territorial Cusco- Programa Juntos
Pedro Samalvides	Jefe del área de
Virgilio Román	Jefe del área de planificación- Electro Sur Este
Vidal Deza Deza	Ex alcalde del distrito de Checca
Feliciano Conza Labra	Ex gobernador del distrito de Checca
Benito Choque	Coordinador de la red educativa Checca
Justina Piconá	Ex regidora del distrito de Checca. Responsable de asuntos culturales y deporte
Wilfredo Mamani	Gestor local del programa Juntos en Checca
Carol Zambrano	Jefa del puesto de Salud del distrito de Checca
Juana Mamani	Gestora local del distrito de Kunturkanki
Teófilo Choquemaque	Ex gestor local del Programa Juntos en Kunturkanki.
Plutarco Oblitas	Técnico electricista. Miembro del equipo implementador del Programa de Electrificación Rural en los distritos de Checca y Kunturkanki.
Luciano Arapa	Director de la institucional educativa base Kunturkanki
Margarita Becerra	Enfermera del puesto salud Kunturkanki
Hipolito Chanñi	Regidor responsable de saneamiento, salubridad y salud Kunturkanki
Carilla Quintanilla	Dirigente comité de mujeres responsable de programas sociales. Beneficiaria Programa Juntos
Enrique Pumacahua Moscoso	Ex director ejecutivo de la asociación para el desarrollo andino Kausay
Leoncio Wilca	Responsable del área de desarrollo agropecuario de la ONG Centro de Formación Campesina (CFC)
Justina Labra	Beneficiaria del Programa Juntos en Checca.

Anexo N°2: Guía de Entrevistas

Guía de Entrevista para funcionarios y gestores locales del Programa Juntos

Nombre:

Cargo:

- 1.- ¿Qué año llega el programa a la región del Cusco? ¿Y a la provincia de Canas y sus distritos?
- 2.- ¿Desde qué año viene laborando en el Programa Juntos?
- 3.- Defina por favor, desde su punto de vista, el Programa Juntos. ¿Cuáles son los objetivos del programa en la región del Cusco y en la provincia de Canas?
- 4.- ¿Piensa usted que el programa representa un cambio en la forma cómo se venía trabajando el problema de la desigualdad e inclusión social previo a él?
- 5.- ¿Cuáles son los principales impactos que ha tenido el Programa Juntos en Checca y Kunturkanki?
- 5.- ¿Cuál son las principales fortalezas del programa que usted identifica?
- 6.- ¿y sus limitaciones?
- 7.- ¿piensa usted que el programa debería tener algún cambio o considera que se está desarrollando de buena forma

Guía de Entrevistas para funcionarios y técnicos del Programa de Electrificación Rural.

Cargo:

Institución

- 1.- Defina por favor, desde su punto de vista, el Programa de Electrificación Rural
¿Cuáles son los objetivos del programa en la región del Cusco y en los distritos de Checca y Kunturkanki?
- 2.- ¿Por qué considera usted que es importante que el sector rural acceda al servicio de electrificación?
- 3.- ¿Cómo se viene desarrollando el programa de inversión pública en el Cusco?
¿Quiénes han sido los principales promotores, implementadores y actores de la sociedad civil involucrados en el proceso de implementación?
- 4.- ¿Cuáles han sido algunos de los impactos que ha tenido el programa sobre la población?
- 5.- El Programa de Electrificación Rural incorpora una importante herramienta de gestión denominada el Plan de Electrificación Rural, en el marco de desarrollo de esta herramienta ¿Las intervenciones en el sector de electrificación rural en la región y en la provincia de Canas han tomado en consideración esta herramienta?
- 6.- En términos porcentuales, ¿Cuántas personas poseen hoy acceso al servicio de electrificación en la región Cusco y en la Provincia de Canas?
- 6.- ¿Cuáles han sido los principales desafíos en la implementación del programa en la provincia de Canas?

Guía de entrevistas para Beneficiarios del Programa Juntos y el Programa de Electrificación Rural

Nombre:

- 1.- ¿Cuántos integrantes tiene su familia?
- 2.- ¿Desde cuándo es beneficiario del Programa Juntos?
- 3.- ¿Ha sido o es beneficiario de algún otro programa social? ¿Cuál y en qué año?
- 4.- ¿Cuánto asciende el ingreso mensual de su hogar aproximadamente? ¿Cómo lo distribuye? ¿Cuáles son sus prioridades de gasto?
- 5.- Con respecto al Programa Juntos, ¿De qué forma se viene desarrollando el programa en su distrito?
- 5.- ¿Considera usted que las acciones del Programa Juntos representan un cambio con respecto a cómo se venía luchando contra la desigualdad en el distrito?
- 6.- ¿Considera que el Programa Juntos es un apoyo suficiente para asegurar la salud, alimentación y educación de sus hijos?
- 7.- ¿Identifica algún problema con respecto al programa social?
- 8.- ¿Qué aspecto mejoraría usted del Programa Juntos?
- 9.- Con respecto al Programa de Electrificación Rural ¿En qué año aproximadamente tuvo acceso al servicio de electricidad?
- 8.- ¿Cómo calificaría el servicio de electricidad que recibe? ¿Bueno o malo?