

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



Servicios de Estado en zonas rurales: Análisis de implementación de los  
Tambos del Programa Nacional PAIS en Pangoa - Satipo, Región Junín (2018-  
2021)

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en  
Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Gonzales Aliaga, Akemy Johanan

Asesor:

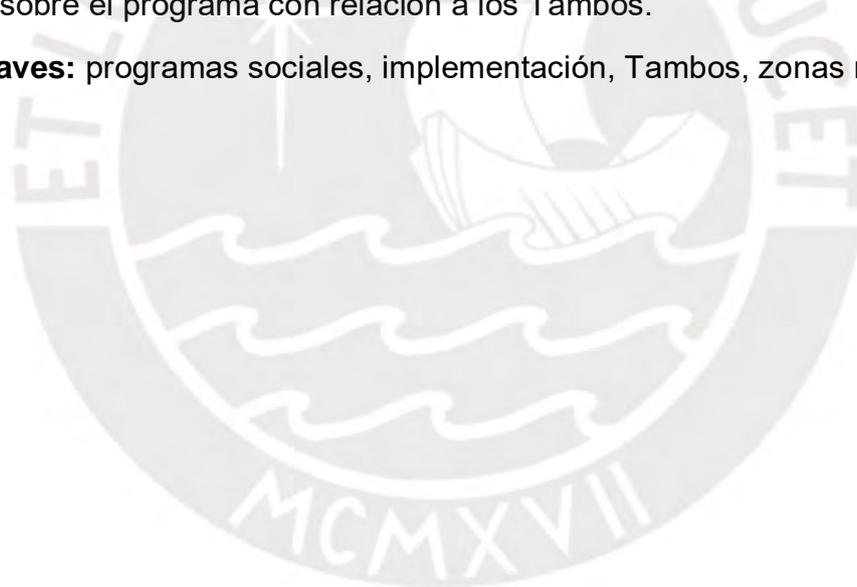
Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, 2021

## Resumen

A lo largo de los últimos años, el Estado peruano ha incrementado sus esfuerzos por reducir el elevado nivel de la pobreza y pobreza extrema en el país. No obstante, tales esfuerzos no tuvieron resultados completamente satisfactorios. Por tanto, frente a este panorama, la presente investigación tiene como objetivo ilustrar la relevancia del proceso de implementación de los programas sociales focalizados para combatir la pobreza y pobreza extrema en zonas rurales amazónicas, a través de un análisis sobre las plataformas fijas (Tambos) del Programa Nacional PAIS en el distrito de Pangoa ubicado en la selva de la región de Junín, durante el 2018 al 2021. Asimismo, existen pocas investigaciones sobre este programa social. De esta forma, se busca identificar cuáles son los determinantes que afectan el proceso de implementación en el ámbito de influencia de los tres primeros Tambos construidos, implementados y operativos en Pangoa durante el año 2017: Cubantía, Interandino y Tres unidos de Matereni. En esa línea, a través del uso de una metodología cualitativa, se presentan posible variables ligadas a la intervención del programa como la coordinación-articulación intersectorial, el comportamiento burocrático, la participación comunitaria, la voluntad política, y liderazgo político. Para ello, se realizarán entrevistas de carácter tanto estructuradas como semi-estructuradas, observación participante y revisión documental sobre el programa con relación a los Tambos.

**Palabras claves:** programas sociales, implementación, Tambos, zonas rurales.



## Índice de contenido

1. Introducción.....	1
2. Revisión de literatura .....	3
2.1. Políticas sociales contra la pobreza en américa latina .....	3
Protección social.....	3
2.2. Programas sociales en el Perú .....	4
2.3. Capacidad estatal .....	6
2.4. Participación comunitaria.....	7
2.5. Enfoque intercultural .....	8
2.6. Enfoque de desarrollo territorial rural .....	9
3. Marco teórico .....	10
3.1. Implementación de políticas públicas.....	10
3.2. Coordinación y articulación intersectorial.....	11
3.3. Voluntad política y liderazgo político .....	12
3.4. Mirada bottom-up y la burocracia de la calle .....	13
3.5. Capacidad y autonomía estatal .....	14
4. Hipótesis.....	15
5. Metodología.....	16
5.1. Diseño metodológico.....	16
5.2. Selección de caso de estudio .....	17
5.3. Variables e indicadores.....	17
5.4. Recojo de información .....	18
5.5. Plan de trabajo .....	20
6. Conclusiones.....	22
7. Bibliografía .....	23
8. Anexos.....	28

## Índice de Tablas

Tabla 1: Variables e indicadores .....	18
Tabla 2: Estrategia de Investigación.....	20
Tabla 3: Plan de investigación .....	21



## 1. Introducción

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado el 11 de octubre del 2011, tiene como objetivo principal “mejorar la calidad de vida de la población, promover el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades”. La coordinación y articulación entre el MIDIS con otras entidades del sector público, del sector privado y la sociedad civil resulta de mucha importancia para hacer llegar la oferta de servicios del Estado a los grupos poblaciones más excluidos del Perú.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “el nivel de pobreza rural multidimensional tiende a ser superior al de pobreza monetaria rural” (FAO, 2018, p. 16). No obstante, “los pobladores rurales aún enfrentan limitaciones para traducir su mayor consumo en bienestar, pues sus niveles de pobreza multidimensional en zonas rurales se mantienen sobre el 85%” (FAO, 2018, p. 16). Para el Estado peruano, uno de los mayores retos es acortar las brechas preexistentes entre lo urbano-rural.

Mediante la implementación de programas sociales, sobre todo en el ámbito rural, se coloca a las personas en primer plano para promover su desarrollo. En ese marco, en diciembre de 2013, se ejecuta el Programa Nacional Tambos (PNT) para ampliar la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en el ámbito rural y las zonas rurales dispersas. De este modo, el PNT tiene como objetivo específico “mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar o fortalecer sus capacidades productivas, individuales y comunitarias” (D.S. N° 016-2013-VIVIENDA, 2013).

A través de una metodología de focalización para su intervención, el Programa Nacional PAIS tiene como objetivo permitir el acceso a servicios en materias sociales y productivas que brinda el Estado a la población en condición de pobreza y pobreza extrema, contribuyendo a su desarrollo económico, social y productivo. Este programa tiene dos modalidades: las Plataformas Fijas (Tambos) y las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS). Así, el trabajo de investigación denominado “Servicios de Estado en zonas rurales: Análisis de la implementación de las Plataformas Fijas (Tambos) del Programa PAIS en Pangoa - Satipo, Región Junín (2018-2021)” tiene

como objetivo generar información que recoja la experiencia particular del programa en el distrito de Pangoa, provincia de Satipo, departamento de Junín.

Por lo mencionado, la propuesta de investigación busca analizar los factores que explican el éxito de la implementación de los Tambos del Programa Nacional PAIS en el distrito de Pangoa, y cómo estos contribuyen al desarrollo social y productivo del distrito en el periodo 2018-2021. Sobre el caso empírico, conforme al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Pangoa es una zona VRAEM, cuyo nivel de pobreza monetaria total se ubica en el segundo grupo robusto más pobre de la región Junín (INEI, 2018). En la actualidad, el distrito cuenta con siete Tambos, lo cual resalta al distrito de Pangoa como uno singular, puesto que ningún otro distrito tiene mayor o igual número de Tambos a nivel nacional. En tal sentido, se han seleccionado los siguientes tres Tambos, que fueron los primeros en ser construidos, implementados y estar operativos en el año 2017: Cubantía, Interandino y Tres Unidos de Matereni.

Así, la interrogante de la presente investigación recae en la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican el éxito de la implementación de los Tambos del programa PAIS en el distrito de Pangoa, y cómo estos Tambos contribuyen al desarrollo social y productivo del distrito en el periodo 2018-2021? De manera inicial, se plantea que se podría explicar el éxito de la implementación tras un análisis de cuatro factores. El primer factor —capacidad estatal— debido a que el nivel de desarrollo en una determinada zona territorial se vincula a la capacidad del Estado para fortalecer las oportunidades de su población. El segundo factor —participación comunitaria— ya que el distrito de Pangoa alberga más de 174 centros poblados organizados a través de la Unión Indígena Asháninka Nomatsiguenga del Valle Pangoa (KANUJA). El tercer factor —interculturalidad— al existir un alto porcentaje de población en Pangoa cuya lengua originaria no es el español. Finalmente, el cuarto factor —enfoque de Desarrollo Territorial Rural (DTR)— porque Pangoa es un espacio rural influenciado por una transformación productiva e institucional, a través del Programa Nacional PAIS.

## 2. Revisión de literatura

### 2.1. Políticas sociales contra la pobreza en América Latina

Durante la década de los noventa, hubo una emergencia de nuevos enfoques de la política social en América Latina, como también se crearon un conjunto de programas de asistencia social para el combate de la pobreza. En el periodo 2003-2013, en la región se logró combinar el crecimiento con distribución económica, a través de un conjunto de intervenciones públicas, con la suposición de promover nuevas medidas de protección, ajustes o reformulaciones de servicios sociales (Midaglia et al., 2018, p. 11). No obstante, pese al panorama económico de los últimos años caracterizado por tasas de crecimiento en la región, la pobreza y la desigualdad prevalecen (FLACSO, 2014, p. 20).

Frente a esta problemática, surge el principio de universalidad en políticas sociales que propugna “garantizar el acceso a los ciudadanos a niveles básicos de calidad y cobertura de beneficios sociales” (Sotolli, 2002). Asimismo, surge la focalización con criterios de selectividad que atiende prioritariamente a determinados grupos sociales. Al respecto, “la universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población pobre para acceder a los recursos públicos requeridos” (CEPAL, 2000, p. 43). En ese sentido, “la focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y no como un sustituto de la universalidad” (Ocampo, 2001, p. 14).

Ahora bien, la mayor parte de los análisis e investigaciones en torno a las políticas y programas sociales no han puesto énfasis en la población rural. Según Rodríguez y Meneses (2011), “las diferencias urbano – rural no se han reducido; más bien, en algunos países se han incrementado, como sucede en Colombia y Honduras, tanto en pobreza como en indigencia” (p. 2).

#### Protección social

Popularizado en los ochenta, la protección social surge como respuesta crítica frente a un discurso sobre las redes de seguridad, cuya asistencia social era mínima en países muy pobres con debilidad institucional. De hecho, el rol de estas redes fue suavizar el consumo: pese a shocks de ingreso, permitir a los agentes proveerse de un mínimo nivel de consumo. En ese marco, la protección social nace como propuesta para solucionar la protección y vulnerabilidad en el largo plazo de la pobreza. En otras

palabras, la reducción sostenible de pobreza y salida de vulnerabilidad de manera multidimensional tanto el aspecto social como en lo económico. De acuerdo con Fonseca, “La protección social consiste en la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, en la necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad por medio de la solidaridad en el financiamiento” (Fonseca, 2006, p. 13-14).

Por su parte, el marco de la “Gestión del Riesgo Social” propone instrumentos para proteger el consumo frente a shocks y riesgos económicos de corto plazo, pero excluye de la protección social las medidas para la reducción de la pobreza crónica. Es así como surge la protección social de carácter transformativo, pues el fin no es solo reducir el shock de ingresos mediante redes de seguridad. Así, lo transformativo se encarga de proteger a personas en pobreza crónica, vulnerabilidad económica y social, puesto que “las acciones de protección social constituyen inversiones en capital humano que fomentan el acceso a servicios básicos y evitan estrategias con consecuencias adversas en el largo plazo, y que benefician a: i) las personas que viven en pobreza estructural, ii) a las que se encuentran levemente por sobre la línea de pobreza, y iii) a los grupos con necesidades especiales” (Villatoro, 2005, p. 88).

## 2.2. Programas sociales en el Perú

Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1998), “los programas sociales deben ser vistos como una herramienta de la política social que permita lograr una mejor calidad de vida y una justa distribución de las oportunidades, permitiendo a la población participar en la construcción de su desarrollo” (p. 2). Ahora bien, se debe tener presente dos tipos de programas sociales. Por un lado, un programa universal se caracteriza por no realizar una medición cuantitativa para su ejecución. Por otro lado, un programa no-universal (focalizado) que orienta su atención a un grupo de personas a los que se les denomina beneficiarios. En ese sentido, la Contraloría General de la República sostiene que “la focalización se mide en función a la sub-cobertura, parte de la población necesitada que no puede atenderse a través de un programa, y a la filtración, parte de la población que es atendida a través de un programa sin ser candidatos para serlo” (2008, p. 14).

Aplicado al caso peruano, el MIDIS ha implementado siete programas sociales, siendo el más estudiado en la literatura el programa Juntos, que consiste en

transferencias monetarias condicionadas. En cuanto a su impacto, Silva (2017) sostiene que “los resultados obtenidos del programa en la comunidad de Pomabamba de Ancash demostraron que no hubo una modificación de las condiciones enraizadas a la pobreza de las usuarias con relación a su calidad de vida, trabajo productivo, desarrollo de capacidades y habilidades” (p. 2). Esto pese a la evidencia de un alivio de gastos.

Asimismo, estudios como los de Alcázar y Espinoza (2014) observan que “el principal efecto del programa Juntos es que genera mayor capacidad de negociación de las mujeres” (p. 87). Esto se complementa con investigaciones como las de Glave (2017), quien aporta evidenciando una relación directa entre el empoderamiento de la mujer en el Perú y el programa Juntos, pese a que no es un objetivo del programa influir en el empoderamiento (p. 52). En cuanto a la implementación del programa, Soto (2018) la analiza desde el enfoque retrospectivo a partir de su aplicación en el territorio y el accionar de los gestores locales (p. 73).

Frente al combate contra la desnutrición crónica y la anemia infantil, el gobierno peruano creó el programa Qali Warma. Sobre ello, Minaya et. al (2018) señalan que, “pese a estar restringido el programa a niveles de educación inicial y primaria, este ha ampliado sus prestaciones alimentarias a estudiantes de nivel secundaria, de zonas de la Amazonía y de instituciones con jornada escolar completa” (p. 135). Otro programa en favor al desarrollo infantil temprano es Cuna Más. Como propuesta a su funcionamiento, Guinea (2020) observa “la necesidad promover espacios que contribuyan a la mejora de las relaciones interpersonales entre las trabajadoras y madres beneficiarias, mediante visitas a sus hogares y orientación familiar” (p. 82).

En relación con las investigaciones sobre el programa Pensión 65, un programa peruano de pensión no contributiva para adultos mayores. García (2014) sostiene que el programa no soluciona el problema de baja cobertura en pensiones al focalizarse en adultos mayores con condición de pobreza extrema, existiendo así una gran mayoría de adultos mayores desprotegidos (p. 30). Para finalizar, la literatura no es basta sobre el Programa Nacional PAIS, que busca garantizar una concurrencia de prestaciones de servicios públicos en zonas rurales y rurales dispersas, a través de dos modalidades: el servicio móvil (PIAS) y del servicio permanente (Tambos).

### 2.3. Capacidad estatal

Uno de los temas que sobresalen, dentro de la discusión política, es la densidad del Estado para suministrar servicios sociales básicos adecuados en todo su territorio. Es así como, la “literatura sobre capacidad estatal resalta que los Estados fuertes tienen más posibilidad de imponer su autoridad frente a los desafíos que enfrentan mientras que los débiles posiblemente fracasarán” (Dargent y Urteaga, 2016, p. 658). Así, se relaciona con “la capacidad de los funcionarios del gobierno para penetrar en la sociedad civil e implementar decisiones políticas en todo el territorio” (Fukuyama, 2004).

En esa línea, Giraudy (2012) sostiene que “un Estado capaz será aquel que mantenga cierta distancia e interdependencia de actores sociales dominantes y tenga presencia efectiva en el territorio”. Así, la idea principal es que “las agencias del Estado, al contar con estas características, puedan prever y responder los desafíos que enfrentan, de modo que puedan ajustar las políticas públicas y fortalecer sus agencias cuando fallan” (Stein y Tomassi, 2007, p. 7).

Por su parte, Guillermo O’Donnell (1993) constata la existencia de distintas zonas cuya diferencia estriba en la capacidad con la que el Estado puede aplicar la ley y ejercer el orden sobre el conjunto de la estructura social. Así, el autor propone el término de “zonas marrones” para señalar el alcance territorial y funcional del Estado. Asimismo, sostiene que en estas zonas el personal y las instituciones políticas existentes se guían por criterios personalistas y patrimoniales. En concordancia con la tesis de O’Donnell, Javier Duque argumenta que “hay una dimensión territorial de centro-periferia en la que el Estado se desvanece y desvirtúa en cuanto se desplaza del centro a las regiones o provincias. Esta situación se agrava en los límites y en la periferia donde suelen existir grandes áreas sin el Estado o con baja presencia estatal” (2018, p. 34).

En base a un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) situado en el Perú, se evidencia la insuficiente presencia del Estado en la provisión de servicios básicos, que empuja a una migración fuera de las provincias a aquellos que tienen la posibilidad. No obstante, este problema persiste para los que se quedan. De hecho, “las provincias con menor densidad del Estado (quintiles 4 y 5) tienen una mayor proporción de población nativa (más de 85% son inmigrantes) que

las de mayor presencia del Estado (quintil 1)” (2012, PNUD, p. 48). Como parte de la solución, se plantea la descentralización efectiva de los servicios básicos que componen el Índice de Densidad del Estado (IDE) hacia las provincias expulsoras de población, así como también “reducir las desigualdades entre departamentos, lo que retoma el asunto pendiente de construir regiones con potencialidades de desarrollo más homogéneas que las que exhiben los actuales departamentos” (2012, PNUD, p. 46).

#### 2.4. Participación comunitaria

Por un lado, de forma general, de acuerdo con Gaventa & Valderrama, el concepto de participación ha formado parte del discurso de desarrollo (1999). Por otro lado, de forma particular, la participación comunitaria se refiere a “un proceso activo por el cual los beneficiarios influyen en la dirección y ejecución de los proyectos de desarrollo en lugar de simplemente recibir una parte de los beneficios del proyecto” (Bamberger, 1986).

En ese marco, la participación comunitaria “implica la atribución de poder de decisión a comunidades y residentes en el diseño de intervenciones destinadas a mejorar los niveles de vida, así como la asignación de recursos para lograr los objetivos acordados” (Dahl-Ostergaard et al., 2003, p. 1). De hecho, la participación comunitaria observa las deficiencias del enfoque top-down, pues este se encuentra profundamente centralizado y desconectado de las necesidades de la población marginada y vulnerable (Mansuri y Rao, 2013, p. 15).

Ahora bien, se requieren políticas públicas que fomenten, incorporen y fortalezcan la participación comunitaria. Para ello, se “necesita una estrategia, recursos, compromiso, tiempo y un enfoque planificado” (Burns et al., 2004, p. 28). No obstante, se presentan diversos obstáculos como, por ejemplo, la poca voluntad política. Entre los principales obstáculos de la participación comunitaria está “el poder de las burocracias centrales, la falta de habilidades y tradiciones organizativas, el impacto de las actividades económicas y políticas nacionales y transnacionales” (Kaufman y Dilla Alfonso, 1997, p. 3). En esa misma línea, de acuerdo con Dahl-Ostergaard et. al (2003), “la participación en la práctica aún tiende a ser rudimentaria debido a las limitaciones de los logros educativos, capacidad técnica, recursos económicos y relaciones de poder tradicionales”.

## 2.5. Enfoque intercultural

Para Ansión (2009) la interculturalidad es entendida como “la situación de hecho que podría definirse como una relación entre culturas; sin embargo, sostiene que no es lo más apropiado, dado que las culturas no son sujetos actuantes, sino son maneras de ser de las personas y de los grupos”. En ese sentido, como resultado, independientemente de que sea una interacción violenta o pacífica, esta expresa un proceso de aprendizaje para los grupos involucrados (Ansión, 2009, p. 15). En ese marco, según Novaro, “la interculturalidad supondría reconocer a la diversidad como un atributo positivo de la sociedad y no como un problema, en tanto permitiría interpretar códigos diversos, relativizar los logros de la propia cultura” (2006, p. 5).

Ya sea que se conciba la interculturalidad como una manera de comportarse, como una forma de reconocimiento o como una situación de hecho, la interacción propia entre grupos interculturales define el contexto intercultural. Esta interacción permite reconocer la importancia de la perspectiva del otro y se distingue del concepto de multiculturalidad, basado en la coexistencia pacífica de culturas dentro de un mismo territorio, pero con interacciones limitadas (Cuenca y Ramírez, 2015, p. 75). De ahí que el multiculturalismo se basa en el respeto entre las diversas culturas (Exteberria, 2001, p. 2).

Por otra parte, “la interculturalidad es una herramienta que nos permite identificar las relaciones entre grupos culturales desde dos dimensiones: la distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas; y el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación” (GIZ, 2013, p. 18). Con respecto a este señalamiento, “la gestión intercultural contiene una aspiración de justicia para sectores de la población que históricamente no han ejercido sus derechos a plenitud” (MINCUL, 2014, p. 11).

En el Perú es necesario un balance constante sobre los desafíos y oportunidades del enfoque intercultural en las políticas públicas. De manera específica, impulsar la elaboración de diagnósticos sobre la implementación, evaluación e impacto del enfoque intercultural en los pueblos indígenas en zonas andinas y amazónicas. Para Correa (2011), “el enfoque intercultural contribuye a que los esquemas e instrumentos

de políticas públicas sean más sensibles en cuanto a la diversidad cultural y las necesidades particulares de una ciudadanía plural” (2011, p. 17).

Así pues, es preciso mencionar que, para construir una política pública, se requiere de la participación en la diversidad desde las distintas concepciones, miradas, percepciones y vivencias de los colectivos involucrados. En ese sentido, hay varias dimensiones interdependientes que promueven el diálogo intercultural; entre ellas, la gobernanza democrática de la diversidad cultural, espacios de diálogo intercultural, la participación y la ciudadanía democrática (Consejo de Europa, 2008).

## 2.6. Enfoque de desarrollo territorial rural

En el sentido amplio del término de desarrollo territorial, Claverías (2008) sostiene que es “la propuesta de un plan concertado entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con la intención de articular e innovar las organizaciones e instituciones, los procesos productivos y económicos como componentes principales para la propuesta de desarrollo en un determinado territorio” (p. 31).

Por su parte, para Delgadillo (2006), “el territorio sirve como elemento integrador de agentes, mercados y políticas públicas, al mismo tiempo de ser el objetivo del desarrollo económico” (2006, p. 102). Las zonas rurales son ámbitos en el que se observa una interacción de las dinámicas sociales, organización, entre otras características locales de una comunidad. A partir de la discusión sobre este enfoque, Alburquerque y Pérez (2013) entienden el Desarrollo Territorial como el “proceso que intenta lograr una mejora del ingreso y de las condiciones y calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial” (p. 1).

### 3. Marco teórico

#### 3.1. Implementación de políticas públicas

Para empezar, Kingdon (1995) señala que el ciclo de las políticas públicas es un proceso complejo que comienza con la agendación de la política y culmina con la evaluación y fiscalización por parte de la población. De acuerdo con Uvalle (2005, p. 355), “lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación”. Por su parte, según Subirats (2008), “la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan”.

Los estudios sobre el proceso de implementación son menos, en comparación con el resto de etapas. Según Cortázar (2006, p. 38), “la gestión de la implementación constituye un punto ciego en el análisis, como si se pudiera saltar del diseño a la evaluación de políticas y programas sin prestar mayor atención a lo que pasa en el momento de poner a operar las actividades y decisiones”. Esto se debe a que se la concibe usualmente como un proceso rutinario de menor importancia. De esa forma, se pasa por inadvertida la influencia de múltiples factores y oportunidades que están -muchas veces- al alcance de múltiples actores, lo cual podría llevar a un entorpecimiento del proceso de implementación y los objetivos trazados inicialmente.

De acuerdo con Falletti y Lynch (2009), la coyuntura es entendida como un factor dinámico que debe ser tomado en cuenta en la práctica de políticas públicas. Por ello, Sabatier y Mazmanian (1981) identifican factores o variables que ejercen influencia en el proceso de implementación y los dividen en tres categorías: a) la tratabilidad de los problemas, b) el grado en que la ley estructura el proceso de implementación y c) las variables no normativas que condicionan la implementación.

En tanto, los autores Van Meter y Van Horn (1975) presentan factores unidimensionales que condicionan el desempeño de una política pública. Entre estos, la claridad de los estándares y objetivos, la comunicación interorganizacional, etc. Por lo mencionado, Subirats (2008) señala que una política pública no solo produce resultados formales o directos (*outputs*), sino que también los resultados se traducen

en efectos o impactos. Por ello, es importante iniciar con un proceso de evaluación para determinar los cambios generados tras la adopción de medidas en la población objetivo, como también para identificar los determinantes que contribuyeron a los cambios generados.

### 3.2. Coordinación y articulación intersectorial

Según Ramón Cardozo, con relación a la publicación *Building Policy Coherencia, Tools and Tensions*, la coordinación es “uno de los instrumentos claves para alcanzar una mayor coherencia en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas” (OCDE, 2008, p. 3). Asimismo, el autor sostiene que “fortalecer las instituciones públicas y lograr niveles aceptables de eficiencia y eficacia en las actividades gubernamentales no es tarea fácil en la globalización, esta implica nuevos compromisos ante el incremento de elementos internos y externos que influyen y limitan la capacidad de acción del Estado – Nación; y de sus gobiernos” (2008, p. 1).

En ese sentido, el nivel de la coordinación intersectorial impacta en las intervenciones de una política pública y programas. En esa línea, de acuerdo con la Unesco (2004), “la coordinación entre los distintos sectores de gobierno, así como entre instituciones gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales representa un gran desafío al desarrollo de políticas y programas” (s/p). Es así como Cardozo argumenta que uno de los problemas comunes e internos de los Estados es la carencia de coherencia de la actividad gubernamental, que termina por afectar la eficiencia de los Estados. La coherencia es entendida como “la promoción sistemática del reforzamiento mutuo de las políticas a través de los aparatos gubernamentales, creando sinergias hacia la realización de los objetivos definidos” (Cardozo, 2008, p. 63).

De acuerdo con Gerardo y Licha, la coordinación es “un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos” (2006, p. 5). Esta es la definición que se usará para estudiar el caso del distrito Pangoa que se sitúa en una zona VRAEM, una zona rural dispersa amazónica del Perú.

En concreto, según Peters, el concepto de coordinación es la “necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (1998a, p. 5). Así, por su parte, Cardozo (2008) señala que “la coordinación intersectorial es un concepto amplio que está presente no solo en la estructura, sino también en los procesos y métodos de trabajo de la administración pública, con el objetivo de lograr el trabajo articulado entre los diversos sectores del gobierno que formulan e implementan las políticas públicas” (2008, p. 3).

### 3.3. Voluntad política y liderazgo político

Por un lado, de acuerdo con la definición de Rojas (2011), “la voluntad consiste, ante todo, en un acto intencional, de dirigirse a algo, y en el interviene un factor importante: la decisión. La voluntad como resolución, significa saber lo que uno quiere o hacia dónde va; y en ella hay tres ingredientes asociados que la configuran en un todo: la tendencia, determinación y acción” (p. 9). Es así como la presente definición de voluntad explica que las intervenciones y/o actividades por realizarse de una política se orientan a resolver un determinado problema identificado y que estos actos intencionales se guían bajo la tendencia, determinación y acción.

En esa línea, Betancourt y Sanguinety sostienen la voluntad como “el compromiso y la habilidad de actuar para promover o detener un proceso [...] el compromiso está determinado por las preferencias de los actores y son los componentes más importantes de un gobierno [...] la habilidad está determinada por los obstáculos que enfrenta cada uno de estos actores con sus capacidades para actuar individualmente o colectivamente” (2008, p. 3).

En ese sentido, Betancourt y Sanguinety plantean que “la voluntad política puede aplicarse en cualquier contexto cuando los actores del ambiente político cambian su capacidad y su compromiso para obtener un objetivo particular. Los objetivos en cuestión pueden ser comprensivos o no comprensivos y los observadores independientes pueden considerarlos positivos o negativos” (2008, p. 4). Por otro lado, según Northouse (1997), “el liderazgo es un proceso por el cual una persona o un grupo de personas influyen en una serie de individuos para conseguir un objetivo común” (p. 1).

En adición, Muller (2004) propone una definición adicional sobre el liderazgo como un “proceso de dirigir e influir en el comportamiento de otras personas; a si [sic] mismo, se ha definido competencias como las habilidades, valores conocimientos con los cuentan una persona para desarrollarse en diferentes áreas, y el compromiso desde el punto de vista afectivo, normativo que conduce a que las personas creen un vínculo de permanencia con la organización y con su trabajo” (2004, p. 3).

#### 3.4. Mirada bottom-up y la burocracia de la calle

Elmore (1993) identifica dos enfoques para analizar la implementación de una política pública: el prospectivo (Top-down) y el retrospectivo (Bottom-up). Por un lado, el autor señala que el diseño prospectivo es la respuesta a la búsqueda de soluciones por parte de los tomadores de decisiones y los funcionarios públicos. Por otro lado, el diseño retrospectivo configura el ejercicio de una gestión horizontal, donde el *policy maker* establece sus intenciones y procede con discrecionalidad, parcialidad y rendición de cuentas en la la ejecución de sus labores. Esto debido a que ocurre una *brecha de implementación*; es decir, una distancia entre lo que se quería hacer con la política tal cual formulada y la realidad después de implementarla.

De este modo, Subirats (2008) se basa en un institucionalismo centrado en los actores que permite estudiar los diversos recursos (como fuerza, consenso, apoyo político, tiempo) puestos en juego por los actores en determinados momentos. Subirats (2008) también señala que el nivel de comportamiento, más o menos activo, de los actores tiene repercusiones en la implementación de una política pública. Por ello, es esencial observar el rol de los actores a raíz de la evidencia que existe actualmente sobre su capacidad para interferir en la implementación de las políticas públicas.

Dentro del enfoque retrospectivo, Lipsky (1999) se centra en el concepto de *burócratas de la calle* que son servidores públicos que interactúan con la sociedad para darles un servicio del Estado. Se caracterizan por su flexibilidad para ayudar a la población y solucionar problemas de la *brecha de la implementación*, como también podrían reproducir estigmatizaciones a un conjunto de la población. De hecho, son actores claves que distribuyen beneficios/sanciones y desarrollan trámites para la población. La forma en cómo tratan generará confianza o desconfianza de la población en el Estado; por lo tanto, la legitimidad estatal está a cargo de los burócratas.

### 3.5. Capacidad y autonomía estatal

El concepto de capacidad estatal se encuentra ligado al autonomía estatal. Por un lado, con relación a Fukuyama (2004), la capacidad estatal es entendida como la fuerza para “programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia” (p. 23). La fuerza consiste en una administración eficaz de la burocracia, elaborar y ejecutar leyes, controlar la corrupción. En tanto, el alcance se entiende como el suministro de bienes públicos, servicios básicos, la planificación y redistribución. Para que se cumpla lo propuesto por Fukuyama, Centeno (2009) plantea la capacidad organizacional como las destrezas organizativas que una institución del Estado requiere para ejecutar sus tareas relevantes, por medio de indicadores como la presencia, los recursos, los servidores públicos.

Relacionada a la tradición weberiana, para Bersch, Praca y Taylor (2013), la capacidad estatal es definida como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas sin influencia externa debida”. Dentro de la concepción de capacidad burocrática, los autores identifican dos categorías: *career specialization*” y *career strength*; la última en referencia a la proporción de burócratas esenciales para el funcionamiento de una agencia estatal. El *career strength* se divide en funcionarios pertenecientes a una especialidad específica de la agencia en cuestión (*core career*) y los funcionarios que son expertos en administración de políticas (*expert career*). Así, una agencia estatal estará mejor equipada para formular y llevar a cabo sus objetivos, mientras mayor sea la proporción de *core employees* y *expert employees*.

Por otro lado Skocpol (2007), señala que “la autonomía estatal no es un rasgo estructural de ningún sistema de gobierno por la posibilidad de desarrollarse una crisis y las posibilidades de acciones estatales autónomas que pueden variar con el tiempo” (p. 180). A su vez Skocpol precisa a la autonomía como la facultad de los Estados en “formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales”. Para delimitar, Evans (1996) desarrolla el concepto de *autonomía enraizada*, en la que el Estado está presente mediante un contacto fuerte con la sociedad, de tal manera que atiende las demandas y eventualmente con el conocimiento de esta información, toma decisiones.

#### 4. Hipótesis

Las cuatro hipótesis de la investigación recaen en la pregunta: ¿qué factores explican el éxito de la implementación de los Tambos del Programa Nacional PAIS en el distrito de Pangoa, y cómo estos Tambos contribuyen al desarrollo social y productivo del distrito en el periodo 2018-2021? Para ello, a partir de la literatura y teoría revisada se presentan un conjunto de factores que podrían explicar la exitosa implementación.

**Hipótesis 1:** La fuerte coordinación y articulación intersectorial entre los tres niveles de gobierno impacta positivamente en la implementación de los Tambos en Pangoa.

**Hipótesis 2:** La voluntad política y liderazgo político de las autoridades municipales, y comunales influye positivamente en la implementación de los Tambos en Pangoa.

**Hipótesis 3:** El comportamiento de los Gestores Institucionales permite a los Tambos en Pangoa implementarse de manera satisfactoria con relación a sus intervenciones y/o actividades.

**Hipótesis 4:** La participación comunitaria en las intervenciones y/o actividades por realizar aporta positivamente en la implementación de los Tambos en Pangoa.

De esta manera, son varios los posibles factores determinantes que pueden responder la interrogante y la peculiaridad del distrito de Pangoa.

## 5. Metodología

### 5.1. Diseño metodológico

Partiendo del estudio de la implementación de los Tambos del Programa Nacional PAIS en el distrito de Pangoa entre el 2018-2021, se considera que a fin de abordar de manera más completa el panorama de implementación, el método más idóneo para desarrollar la presente investigación es el cualitativo no experimental. En ese sentido, de acuerdo con Gerring (2014 [2012]), “no solo interesa saber lo que ha sucedido, sino también, crucialmente, por qué ha sucedido” (p. 213). Así, se espera aterrizar el enfoque denominado “causa de los efectos”, pues este se focaliza en cómo opera ese efecto de la causa; es decir, cuál es el mecanismo causal y por lo tanto entender cómo se genera ese efecto. En breves palabras, de qué manera A tiene efecto sobre B. Por ello, se busca conocer los factores que determinan el éxito de la implementación de los Tambos en el distrito de Pangoa y se plantea que existen variables relacionadas a la coordinación-articulación intersectorial, la voluntad y liderazgo político, el comportamiento de los burócratas de la calle y, la participación comunitaria.

Asimismo, es de tipo inductivo-explicativo, siendo “lo inductivo parte de los casos particulares a lo general, pues los datos o elementos individuales, por semejanzas, se sintetiza y se llega a un enunciado general, que explica y comprende a esos casos particulares” (Caballero Romero, 2000, p.108). Para ello, las herramientas de recojo de información que se utilizarán será revisión de bibliografía primaria y secundaria. De manera precisa, se hará un análisis documental de archivos y documentos relacionados a la política. También, se harán entrevistas tanto estructuradas como semi-estructuradas a los actores que participan en la implementación del programa. Por último, se llevará a cabo una observación participante, para poder observar la ejecución de intervenciones y/o actividades promovidas por los Gestores institucionales en los Tambos. Dado que es un análisis cualitativo, se ha seleccionado el siguiente caso:

## 5.2. Selección de caso de estudio

Para analizar el proceso de implementación de los Tambos se escogió el caso a nivel provincial: Satipo, dentro del cual se eligió el distrito de Pangoa. Esto, debido a las limitaciones contextuales de estudiar los casos a nivel subnacional. Para empezar, Pangoa es una zona rural dispersa del VRAEM, cuyo territorio y población es la más extensa en Satipo, con uno de los niveles de pobreza más altos en comparación con otros distritos de la provincia. De hecho, este se encuentra en el segundo grupo de incidencia de pobreza entre 29,9% y 46,6% [ver Anexos A y B]. Por último, en cuanto al Índice de Desarrollo Humano (IDH), el distrito de Pangoa tiene uno de los niveles más bajos (0.3571) de la provincia de Satipo [ver Anexo C].

Otro criterio de selección es que el distrito de Pangoa cuenta con el mayor número de Tambos respecto a los demás distritos a nivel nacional en Perú. En ese sentido, se han seleccionado los siguientes tres Tambos, que fueron los primeros en ser construidos, implementados y en estar operativos en Pangoa durante el año 2017: Cubantía, Interandino y Tres Unidos de Matereni. Además, en la región de Junín se concentra uno de los mayores porcentajes de centros poblados ubicados en zonas rurales en el Perú (INEI, 2017) [ver Anexo D].

Los pueblos indígenas, especialmente que habitan en la zona amazónica peruana, han sido históricamente afectados por patrones de desigualdad. Al respecto, Norma Correa (2016) sostiene que “esta situación ha impactado negativamente en el bienestar y la calidad de vida de dichos ciudadanos, quienes enfrentan una mayor incidencia de pobreza, menores niveles de acceso a salud, educación y empleo de calidad, así como están expuestos a prácticas discriminatorias que limitan su ejercicio de derechos” (p. 175). En ese sentido, Pangoa es de especial relevancia como caso de estudio en la medida que no se ha realizado estudios previos que tenga como foco de atención a los Tambos con relación a una población amazónica, tomando en consideración la diversidad lingüística e interculturalidad de población.

## 5.3. Variables e indicadores

Tabla 1: Variables e indicadores

VARIABLES	INDICADORES
<b>Coordinación y articulación intersectorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de sinergia interinstitucional.</li> <li>• Participación de los diversos sectores aliados de los Tambos en el proceso de implementación.</li> </ul>
<b>Voluntad política y liderazgo político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel de involucramiento de los diversos sectores aliados en las intervenciones y/o actividades de los Tambos.</li> </ul>
<b>Comportamiento de los burócratas de la calle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos institucionales que definen los quehaceres del GIT.</li> <li>• Nivel de discrecionalidad de los Gestores Institucionales en las actividades y/o intervenciones de los Tambos.</li> </ul>
<b>Participación comunitaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de talleres, charlas informativas, asistencias técnicas de fortalecimiento de las capacidades para la mejora de producción y el fortalecimiento de asociaciones productivas.</li> <li>• Acceso a salud, educación, alimentación, vivienda, justicia e identificación gratuita.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

#### 5.4. Recojo de información

Respecto a la recolección de información, esta será de tipo secundaria. En primer lugar, se hará una revisión documental de archivos del Programa Nacional PAIS. Además, se realizará una observación participante, bajo la lógica cualitativa, con énfasis en las intervenciones y/o actividades promovidas por los Gestores institucionales en los tres Tambos: Cubantía, Interandino y Tres unidos de Matereni. En segundo lugar, se realizarán entrevistas estructuradas tanto a los funcionarios públicos de alto nivel involucrados en la gestión del Programa Nacional PAIS, como también a los analistas, estudiosos y especialistas del programa. Tal como mencionan Manheim y Rich, este tipo de entrevista tomará una forma similar a las encuestas con el objetivo de encontrar comportamientos y creencias particulares de cada individuo con respecto al programa (1998).

En tercer lugar, tal como en el caso anterior, se aplicarán entrevistas estructuradas a tres actores del Estado que dinamizan el programa: gestores institucionales y autoridades municipales y regionales. En este caso la atención

recaerá de manera específica en la ejecución de intervenciones y/o actividades destinadas a los beneficiarios del programa. Asimismo, seguido de la guía de entrevista a utilizar, se podrá llevar a cabo una discusión menos estructurada y abierta que considerará la subjetividad y percepciones de los actores mencionados.

Por último, se entrevistarán a autoridades comunales de Pangoa y beneficiarios del programa PAIS. Para el primer grupo, se realizarán entrevistas semi-estructuradas a las principales autoridades comunales del ámbito de influencia de los Tambos de estudio: Cubantía, Interandino y Tres unidos de Matereni. En el caso del desarrollo de la entrevista, esta consistirá en evitar leer la guía de preguntas para lograr que fluya la conversación. De esta forma, al no existir la barrera de leer las preguntas, se estaría generando empatía con el entrevistado/a. Para el segundo grupo, las entrevistas también serán del tipo semi-estructuradas, dirigidas en este caso al conjunto de beneficiarios que se atendieron en los tres Tambos mencionados para conocer su perspectiva sobre el servicio brindado durante el 2018 al 2021.

Este tipo de entrevista es de carácter importante para analizar las intervenciones y/o actividades ejecutadas por los Tambos. Cabe mencionar que, respecto al segundo grupo, se realizarán 60 entrevistas, siendo 20 por cada uno de los tres Tambos: Cubantía, Interandino y Tres unidos de Matereni. Esta selección de casos por sexo evitará un sesgo de selección debido a que representa un panorama equitativo. Para el proceder de cada entrevista semi-estructurada, se evitará la toma de notas en presencia de los entrevistados/as, ello con la intención de no generar intervenciones en la percepción de las personas (Manheim y Rich, 1998). En resumen, se presenta lo mencionado en cuanto al recojo de información en el Anexo E y la siguiente tabla:

Tabla 2: Estrategia de Investigación

HERRAMIENTAS	INFORMACIÓN	INSTRUMENTO
Revisión documental	Documentos de evaluación del Programa Nacional País, manual de operaciones, etc. En: EVIDENCIA MIDIS. SISMONITOR - Sistema de Monitoreo y Evaluación)	Revisión documental
Observación participante	Participación en ejecución de intervenciones y/o actividades	Guía de observación. Nota de campo.
Entrevistas estructuradas	<p>1. Actores del Estado de alto nivel y analistas/estudiosos/especialistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Director ejecutivo del programa</li> <li>- Equipo territorial</li> <li>-Expertos (Exministras de MIDIS y Exdirectores ejecutivo del programa)</li> </ul> <p>2. Gestores institucionales y autoridades municipales y regionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestores de Cubantía, Interandino y Tres Unidos de Matereni (3)</li> <li>-Funcionarios del gobierno municipal y regional (gobernadores, alcaldes, y subprefectos)</li> </ul>	Guía de entrevistas.
Entrevistas semi-estructuradas	Autoridades comunales (líderes indígenas, de asociaciones, etc.) y beneficiarios del programa (90)	Guía de entrevistas

Fuente: Elaboración propia

### 5.5. Plan de trabajo

Sobre el Plan propuesto a usar para la investigación, este se plasmará en un diagrama de Gantt. Así, la investigación será culminada desde marzo 2022 hasta diciembre 2022. Este periodo comprende cuatro hitos relevantes: recojo de información, organización de datos, análisis de datos, y redacción de la investigación.

Tabla 3: Plan de investigación

ACTIVIDADES - 2022	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Recojo de información												
Organización de datos												
Análisis de datos												
Redacción de la investigación												

Fuente: Elaboración propia



## 6. Conclusiones

Se evidencia que diversos países en América Latina han promovido la protección, el ajuste y la reformulación de servicios sociales; empero, estos esfuerzos no han sido suficientes para erradicar la pobreza y desigualdad de la región. Es así como se presenta la disyuntiva entre los principios universalización-focalización de las políticas sociales en aras de garantizar el acceso a servicios básicos de calidad a la población. Sobre ello, se sostiene que la focalización es un instrumento de la universalización. En adición a este debate, las brechas entre lo urbano-rural en la intervención de las políticas sociales prevalecen y persisten aún en la región latinoamericana.

De este modo, es relevante constatar la existencia de áreas denominadas como “zonas marrones”, donde el Estado no tiene un alcance territorial ni funcional. En ese marco, existe un consenso sobre la importancia de la participación comunitaria para conocer los problemas y necesidades de la población con el fin de alcanzar su desarrollo. Es así como la participación comunitaria genera aportes valiosos para incrementar la eficiencia de los proyectos sociales, ya que la presencia del Estado es insuficiente para brindar servicios básicos en determinadas áreas, sobre todo en zonas rurales.

Por otra parte, se observa que el enfoque intercultural construye diversas formas de equidad. Así pues, la interculturalidad es una herramienta importante para reconocer y analizar las relaciones diferenciadas o similares dentro de la constante interacción de diversas culturas. En ese sentido, la gestión intercultural resulta fundamental por su estrecha relación con las acciones del Estado acerca de la inequidad. Para finalizar, se evidencia que lo trabajado con relación al enfoque de Desarrollo Territorial Rural aún es un tema con escasa literatura al ser uno recientemente planteado en la región.

## 7. Bibliografía

- Alburquerque, F. & Pérez, S. (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local–RIGL*. (4), 1-24.
- Alcázar, L. & Espinoza, K. (2014). *Impactos del programa Juntos sobre el empoderamiento de la mujer* (Avances de Investigación 19). GRADE.
- Ansión, J. (2009). Repensando la interculturalidad desde los sucesos de Bagua. Publicado en: Memoria. Revista sobre Cultura, Democracia y Derechos Humanos (2009). N° 6. Lima: IDEHPUCP.
- Bamberger, M. (1986). *The Role of Community Participation in Development Planning and Project Management*, Economic Development Institute Seminar Report, Washington DC: World Bank.
- Bersch, K., Praca, S y Taylor M. (2013) "State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil". Ponencia presentada en el Princeton-Oxford State Building Workshop, University of Oxford, Reino Unido.
- Betancourt, R. R., & Sanguinety, J. A. (2008). ¿Existe Voluntad Política hacia una Democratización en.
- Caballero Romero, A. (2000). Metodología de la investigación científica. *Lima. UGRAF*.
- Cardozo, R. H. (2008). La coordinación gubernamental en la administración pública nacional venezolana. Caracas: Universidad Simón Bolívar de Venezuela.
- Centeno, M. Á. (2009). El Estado en América Latina. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 11-31.
- CEPAL (2000a). Equidad, desarrollo y ciudadanía, Santiago de Chile.
- Claverías, R. (2008). Desarrollo Territorial y nueva ruralidad en el Perú. Lima: Centro de Investigación, Educación y Desarrollo.
- Consejo de Europa (2008). Libro blanco sobre el diálogo intercultural, vivir juntos con igual dignidad, Ministerio de Cultura de España.
- Contraloría General de la República (2008). PROGRAMAS SOCIALES EN EL PERÚ. Elementos para una propuesta desde el Control Gubernamental. Lima.
- Cornwall A. & Gaventa J. (2001a). "From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy". *IDS Bulletin*, 31(4), 50-62.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking "Participation": models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269-283.

- Correa, N. (2011). *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES.
- Correa, N. (2016). *Interculturalidad para una mejor inversión social: Oportunidades para el Estado Peruano rumbo al 2021. En Metas del Perú al Bicentenario (pp. 173-181)*. Consorcio de Investigación Económica y Social – CIES. Lima.
- Cuenca, R. & Ramírez, A. (2015). ¿Interculturalizar la universidad o universalizar la interculturalidad? Sistema universitario y población indígena. *La educación universitaria en el Perú*, p. 75.
- Dahl-Ostergaard et al. (2003). Community-driven rural development: What have we learned? *Inter-American development bank sustainable development department technical paper series.*, Washington DC.
- Dargent, E. & Urteaga, M. (2016). Respuesta Estatal Por Presiones Externas: Los Determinantes Del Fortalecimiento Estatal Frente Al Boom Del Oro En El Perú (2004-2015). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(3), 655-677.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP.
- Delgadillo, J. (2006). Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina. *Problemas del desarrollo*, 37(144), 97-120.
- Duque, J. (2018). Estados truncados y democracias precarias en América Latina. La influencia de la obra de Guillermo O'Donnell. *Revista IUS*, 12(42), 29- 64.
- Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México D.F.: Librero
- Evans, P. (1996). "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35 (140): 529-563.
- Falleti, T. y Lynch, J. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. En: *Comparative Political Studies*, N° 42, pp. 1143-1166.
- FLACSO (2014). *Tendencias de las políticas sociales en América Latina y El Caribe*.
- Fonseca, A. (2006). Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Documento presentado en Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 13-14.
- Fukuyama, F. (2004). "La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI", Ediciones B, S.A., Barcelona, España.
- García, L. (2014). Incluir socialmente a los adultos mayores: ¿Es suficiente pensión 65? Departamento de Economía PUCP.

- Gaventa, J. & Valderrama, C. (1999). *Participation, Citizenship and Local Governance*.
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giraudy, A. (2012). "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States". *Revista de Ciencia Política* 32(3): 599-611.
- Glave, C. (2016). *Cambios en el empoderamiento de la mujer: el caso de las beneficiarias del Programa Juntos en el Perú, 2014* [Tesis para optar por el Título de Licenciada en Economía]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guinea, L. (2020). *Factores que influyen en la implementación del servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Mas para la mejora del desarrollo Nutricional de los niños y niñas menores de 3 años usuarios, en el Centro Poblado de Huaschahura. Ayacucho 2013-2019* [Tesis para optar grado de Magíster en Gerencia Social]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1998). *Guía para la identificación, preparación y evaluación de programas sociales*. Santiago: CEPAL.
- Kaufman, M. & Dilla Alfonso, H. (1997). *Community Power and Grassroots Democracy: The Transformation of Social Life*. Zed Books.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies* (2nd Edition). Nueva York: Longman
- Licha, I., & Molina, C. G. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas del nivel callejero. En J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 780-794). Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lövbrand, E. & Stripple, J. (2015) "Foucault and Critical Policy Studies" en: Fisher, Torgerson & Durnová (2015). *Handbook of Critical Policy Studies*.
- Mansuri, G. & Rao, V. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* Banco Mundial.
- Midaglia, C., Ordóñez, G., & Valencia, E. (2018). *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI innovaciones, inercias y retrocesos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Minaya, C., Palomares, J., Ponce de León, M., & Vásquez, J. (2018). *Diagnóstico, Análisis y Propuesta de Mejora del Diseño del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma* [Tesis para optar el grado de Magíster en Gestión Pública]. Universidad ESAN.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2015). Marco conceptual del Programa Nacional Tambos, como plataforma de servicios del Estado para la población en pobreza y pobreza extrema: propuestas para mejorar su alcance. Lima: MVCS.
- Muller, E. (2004) *El liderazgo para el desarrollo de la competitividad y el compromiso* (Bachelor's thesis, Universidad de La Sabana).
- Northouse, P. (2006). *Leadership: Theory and practice* Sage: Thousand Oaks.
- Novaro, G. (2006). Educación intercultural en la Argentina: potencialidades y riesgos. *Cuadernos interculturales*, 4(7), 1-20.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 1 - 32.
- Ocampo, J. (2001). *Un futuro económico para Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Peters, G. (1998a). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper N° 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- PNUD - Perú (2012). Una mirada de conjunto a la densidad del Estado. En: *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente* (pp. 41-62). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. *Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF*.
- Rodríguez, A. & Meneses, J. (2011). Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural. *Santiago, CEPAL*.
- Rojas, E. (2011). *La conquista de la voluntad*. Grupo Planeta Spain.
- Sabatier P. y Mazmanian, D. (1981). Liberalism, environmentalism, and partisanship in public policy-making: The California Coastal Commissions. *Environment and Behavior*, 13(3), 361-384.
- Silva, I. (2017). *Pobreza extrema y el Programa JUNTOS en la comunidad de Pomabamba, provincia Antonio Raimondi, Ancash* [Tesis para obtener el grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia del Desarrollo Económico Local]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 169, 1-9.
- Soto, D. (2018). *Hagámoslo Juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017*

[Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Stein, E. & Tomassi, M. (2007). "The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America". En *Annual World Conference on Development Economics Regional: Be-yond Transition*, Francois Bourguignon y Boris Plescovik (editores). Washington: BID, 193-225.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona, España: Ariel.
- Uvalle, R. (2005). Ciudadanía y administración pública. En León y Ramírez, J. C. y J. C. Olvera García (Coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. México: El Colegio de México. pp. 143-169.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.



## 8. Anexos

## Anexo A. Pobreza monetaria total a nivel distrital en Junín, 2018.

JUNÍN: POBLACIÓN, POBREZA MONETARIA TOTAL, GRUPOS ROBUSTOS Y UBICACIÓN DEL DISTRITO POR NIVEL DE POBREZA TOTAL, SEGÚN DISTRITO, 2018

Ubigeo	Sufijo distrito	Provincia	Distrito	Población proyectada a 2020 1/	Intervalo de confianza al 95%		Grupos robustos 2/	Ubicación pobreza monetaria total 3/
	Agrupados				Inferior	Superior		
120608	000	SATIPO	RÍO TAMBO	29 909	41,2	62,4	1	1
120504	000	JUNÍN	ULCUMAYO	3 890	38,8	64,8	1	2
120605	000	SATIPO	PAMPA HERMOSA	3 654	32,7	64,9	1	3
120205	000	CONCEPCIÓN	COCHAS	1 971	19,8	75,1	1	4
120203	000	CONCEPCIÓN	ANDAMARCA	3 371	33,1	60,6	1	5
120703	101	TARMA	HUARICOLCA	1 813	30,4	60,4	1	6
120709	101	TARMA	TAPO	4 470	30,4	60,4	1	7
120502	000	JUNÍN	CARHUAMAYO	6 554	22,2	60,3	1	8
120417	095	JAUJA	MASMA CHICCHE	742	28,9	52,9	1	9
120426	095	JAUJA	POMACANCHTA	1 382	28,9	52,9	1	10
120427	095	JAUJA	RICRAN	1 236	28,9	52,9	1	11
120411	093	JAUJA	JANJAILLO	557	23,4	53,9	1	12
120433	093	JAUJA	YAULI	1 055	23,4	53,9	1	13
120112	078	HUANCAYO	COLCA	1 032	28,5	48,6	2	14
120113	078	HUANCAYO	CULLHUAS	1 308	28,5	48,6	2	15
120135	078	HUANCAYO	SANTO DOMINGO DE ACOBAM	6 406	28,5	48,6	2	16
120213	000	CONCEPCIÓN	ORCOTUNA	5 233	22,6	53,9	2	17
120606	000	SATIPO	PANGOA	65 356	29,9	46,6	2	18
120602	000	SATIPO	COVIRIALI	6 373	22,6	52,8	2	19
120136	000	HUANCAYO	VIQUES	2 957	21,5	51,7	2	20
120604	000	SATIPO	MAZAMARI	43 191	28,5	41,8	2	21
120402	000	JAUJA	ACOLLA	6 093	21,5	48,5	2	22
120415	094	JAUJA	MARCO	1 447	18,5	50,7	2	23
120416	094	JAUJA	MASMA	1 774	18,5	50,7	2	24
120214	000	CONCEPCIÓN	SAN JOSÉ DE QUERO	5 702	14,8	52,6	2	25
120607	000	SATIPO	RÍO NEGRO	34 427	27,0	40,4	2	26
120702	100	TARMA	ACOBAMBA	9 387	24,2	42,8	2	27
120704	100	TARMA	HUASAHUASI	9 768	24,2	42,8	2	28
120403	088	JAUJA	APATA	4 586	20,5	44,6	2	29
120405	088	JAUJA	CANCHAYLLO	1 692	20,5	44,6	2	30
120104	076	HUANCAYO	CARHUACALLANGA	468	24,3	39,3	2	31
120105	076	HUANCAYO	CHACAPAMPA	941	24,3	39,3	2	32
120106	076	HUANCAYO	CHICCHE	687	24,3	39,3	2	33
120111	076	HUANCAYO	CHUPURO	2 095	24,3	39,3	2	34
120116	076	HUANCAYO	HUACRAPUQUÍO	1 415	24,3	39,3	2	35
120120	076	HUANCAYO	HUASICANCHA	840	24,3	39,3	2	36
120124	076	HUANCAYO	PARIAHUANCA	5 201	24,3	39,3	2	37
120302	000	CHANCHAMAYO	PERENÉ	60 225	22,8	39,7	2	38
120204	085	CONCEPCIÓN	CHAMBARÁ	2 675	21,9	39,9	2	39
120206	085	CONCEPCIÓN	COMAS	5 369	21,9	39,9	2	40
120207	085	CONCEPCIÓN	HEROÍNAS TOLEDO	949	21,9	39,9	2	41
120303	000	CHANCHAMAYO	PICHANAQUI	42 869	21,6	39,6	2	42
120503	000	JUNÍN	ONDRES	1 075	19,6	41,4	2	43
120418	096	JAUJA	MOLINOS	1 614	21,0	37,2	2	44
120419	096	JAUJA	MONORAMBA	1 917	21,0	37,2	2	45
120422	096	JAUJA	PACA	876	21,0	37,2	2	46

Fuente: INEI 2018.

**Anexo B. Pobreza monetaria a nivel distrital en la provincia de Satipo, 2018.**

**PERÚ: POBLACIÓN, POBREZA MONETARIA TOTAL, UBICACIÓN DE LA POBREZA TOTAL, SEGÚN PROVINCIA Y DISTRITO, 2018**

Ubigeo	Sufijo distrito	Departamento, provincia y distrito	Población proyectada 2020 1/	Intervalo de confianza al 95%		Ubicación pobreza monetaria total 2/
	Agrupados			Inferior	Superior	
<b>120600</b>		<b>SATIPO</b>	<b>239 105</b>	<b>31,9</b>	<b>39,1</b>	
120601	000	SATIPO	42 647	16,1	27,6	1 383
120602	000	COVIRIALI	6 573	22,6	52,8	813
120603	099	LLAYLLA	7 548	16,3	40,3	1 153
120604	000	MAZAMARI	43 191	28,5	41,8	904
120605	000	PAMPA HERMOSA	3 654	32,7	64,9	395
120606	000	PANGOA	65 356	29,9	46,6	787
120607	000	RÍO NEGRO	34 427	27,0	40,4	949
120608	000	RÍO TAMBO	29 909	41,2	62,4	303
120609	099	VIZCATÁN DEL ENE	5 800	16,3	40,3	1 154

Fuente: INEI 2018.



**Anexo C. Índice de Desarrollo Humano a nivel distrital en la provincia de Satipo, 2019.**

UBIGEO	Distritos (Provincia: Satipo)	Población		Índice de Desarrollo Humano	
		habitantes	ranking	IDH	ranking
120601	Satipo	42,934	145	0.5056	478
120602	Coviriali	6,339	710	0.3869	935
120603	Llaylla	6,984	664	0.3913	912
120604	Mazamari	59,216	109	0.4285	739
120605	Pampa Hermosa	8,248	573	0.3119	1373
120606	Pangoa	66,993	95	0.3571	1096
120607	Rio Negro	27,485	201	0.3896	921
120608	Rio Tambo	50,184	126	0.2805	1531
120609	Vizcatan del Ene	5,094	812	0.3982	885

Fuente: INEI. ENAHO 2019. Elaboración propia.

## Anexo D. Cantidad de centros poblados a nivel Regional, 2017.

## PERU: CENTROS POBLADOS, SEGUN DEPARTAMENTO

Departamento	Centros poblados	
	Absoluto	%
<b>Total</b>	<b>94 922</b>	<b>100,0</b>
Amazonas	3 174	3,3
Áncash	7 411	7,8
Apurímac	4 138	4,4
Arequipa	4 727	5,0
Ayacucho	7 419	7,8
Cajamarca	6 513	6,9
Prov. Const. del Callao	7	0,0
Cusco	8 968	9,4
Huancavelica	6 702	7,1
Huánuco	6 365	6,7
Ica	1 297	1,4
Junín	4 530	4,8
La Libertad	3 506	3,7
Lambayeque	1 469	1,5
Lima	5 229	5,5
Loreto	2 375	2,5
Madre de Dios	307	0,3
Moquegua	1 241	1,3
Pasco	2 700	2,8
Piura	2 803	3,0
Puno	9 372	9,9
San Martín	2 510	2,6
Tacna	944	1,0
Tumbes	190	0,2
Ucayali	1 025	1,1
Provincia de Lima 1/	111	0,1
Región Lima 2/	5 118	5,4

Fuente: INEI – Censo Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.

**Anexo E. Mapeo de actores de Pangoa**

<b>Cargo</b>	<b>Entrevistado(a)</b>	<b>Contacto</b>
Dirección Ejecutiva del Programa PAIS	Cecilia Medina Ccoyllo	cmedina@pais.gob.pe
Responsable de Articulación y Gestión de Servicios	Marlith Calderon Babilonia	mcalderon@pais.gob.pe
Ex Ministra del MIDIS	Silvana Vargas	svargasw@pucp.edu.pe
Estudioso del programa	Flavio Ausejo	flavio.ausejo@pucp.pe
Jefa de la Unidad Territorial del Programa PAIS (Junín)	Haydee Carrasco Portugal	hcarrasco@pais.gob.pe
Gestores de 03 Tambos	Elvis Granados Max Quinto Enrique Guardales	986720920 961964196 971686933
Líder comunal indígena (Kanjuja)	Fredy Gerónimo	Presencial
Beneficiarios del Programa	60 personas	Presencial

Fuente: Elaboración propia.