

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Desarrollo rural en el Perú: Análisis comparativo de las provincias de Casma y
Yungay, Áncash (2009-2019)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno presentado por:

Villalobos Carlos, Katia Isabella

Asesor:
Došek, Tomáš

Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Dosek, Tomas, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Desarrollo rural en el Perú: Análisis comparativo de las provincias de Casma y Yungay, Áncash (2009-2019) del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Villalobos Carlos, Katia Isabella dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 04/02/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 06 de febrero del 2025

| | |
|--|-------|
| Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dosek, Tomas</u> | |
| DNI: 01400127 | Firma |
| ORCID: 0000-0003-4297-8456 | T.D. |

Agradecimientos

Al escribir estas líneas, deseo con honestidad admitir que, al principio, no pensaba incluir esta sección dentro de la tesis. Sin embargo, conforme la investigación fue tomando mejor forma y color, me pareció injusto no agradecer a las personas que posibilitaron, directa e indirectamente, la construcción de este trabajo.

He de reconocer que el proceso de elaboración de este trabajo comenzó mucho antes de llevar cursos dedicados netamente a la estructura y escritura de la tesis; empezó cuando un conjunto de ideas invadió mi mente y me hizo cuestionar nociones vinculadas a la desigualdad social, la pobreza multidimensional y el desarrollo humano. Por consiguiente, no solo basta con agradecer a quienes estuvieron conmigo en el proceso de escritura de este trabajo, sino también a quien sembró en mí este conjunto de ideas.

Por esta razón, me resulta imperativo agradecer al sacerdote y profesor Felipe Zegarra Russo, quien, lamentablemente, falleció a inicios de este año. Aunque ya no esté con nosotros, estoy segura de que sus ideas y pensamiento perdurarán en el imago de quienes tuvimos el placer de conocerlo. La clase de Desarrollo Humano y Sentido de la Vida que dictó fue la que hizo que hoy germinara un trabajo que tenga como principal preocupación la pobreza y el desarrollo humano de las personas. Gracias por cultivar en mí el pensamiento crítico y la preocupación por el otro. Espero que este trabajo, aunque insuficiente, haya contribuido en algo a su lucha y esperanzas por extender la mirada hacia el otro.

También me gustaría agradecer a los docentes y pre-docentes que me acompañaron a lo largo de la carrera. En un acto de amabilidad, muchos de ellos accedieron a compartirme material adicional sobre las clases y a quedarse más tiempo de lo acordado conmigo para platicar sobre mi proyecto de investigación. Asimismo, quiero expresar mi gratitud a mi asesor de tesis, el profesor Tomáš Došek, quien me acompañó en el proceso de escritura de esta investigación. Gracias por la comprensión y guía en este camino lleno de incertidumbre, desaciertos y, finalmente, regocijo. Su confianza en mí, especialmente cuando más dudaba de mis capacidades, fue indispensable para la realización de esta tesis.

Al escribir y formular el diseño de esta investigación, me resultaba impensable no embarcarme en el trabajo de campo. La investigación demandaba la incorporación de voces que narraran su historia. Por ello, estoy muy agradecida con las personas que, amable y desinteresadamente, decidieron concederme una entrevista en mis viajes a las provincias de Casma y Yungay. Especialmente, a la señora Mary y al señor Tom, personas extraordinarias que el trabajo de campo me permitió conocer. Gracias por hacerme un espacio en su hogar, por cada charla matutina acompañada de un café y conversaciones divagantes desde temas tan triviales como el cambio de clima hasta la situación política del país. Nunca olvidaré el espacio que me ofrecieron y el calor de su trato en toda mi estadía en Yungay. Prometo volver.

Este camino no estuvo exento de momentos de desasosiego y soledad. Por ello, me gustaría agradecer a mis amigos, amigas y colegas de la carrera y la

facultad, quienes no dudaron en tomarse un café conmigo las veces que fueran necesarias para escucharme hablar sobre mi trabajo de tesis y las inquietudes que surgieron a lo largo del proceso. En particular, a Vania, a quien conocí por un conjunto de casualidades dentro de la carrera. A ella no solo le debo las charlas y comentarios sobre la tesis, sino también su amistad invaluable. Estoy segura que la vida se encargará de seguir haciéndonos coincidir.

Finalmente, me es impensable no dedicarle estas últimas líneas a la persona que estuvo conmigo desde el primer momento en que surgió la idea de este trabajo. Aquella que no dudó en charlar conmigo reiteradas veces sobre mis avances, que me ayudó a repensar mi trabajo desde una mirada crítica en incontables ocasiones y que me acompañó durante el trabajo de campo. Gracias, Jesús, por compartir cada momento de este proceso conmigo. Agradezco profundamente su soporte emocional y la inconmensurabilidad de su amor hacia mí.

Resumen

Las brechas económicas, sociales y territoriales siguen siendo un problema vigente en el Perú. La desigualdad territorial marca las diferencias en las condiciones de vida de las personas que residen en zonas urbanas y las que residen en zonas rurales. La pobreza y la pobreza extrema se agudizan más en las áreas rurales y se asocian con altos niveles de desnutrición, mortalidad infantil, y una menor esperanza de vida, lo cual afecta la calidad de vida de las personas que habitan los territorios rurales. A pesar de las políticas sociales implementadas en los territorios, las brechas de desarrollo persisten. Frente a esta problemática, resulta necesario entender los niveles de desarrollo en las zonas rurales y los factores que explican las diferencias territoriales.

El objetivo de esta tesis es explicar el avance del desarrollo en áreas rurales y examinar el papel de las políticas sociales y los actores involucrados en su implementación. El argumento central de la tesis sostiene que el desarrollo rural se debe fundamentalmente a dos factores independientes entre sí pero no excluyentes: (1) la articulación de las autoridades y burócratas de distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas sociales y (2) la existencia de coaliciones territoriales. Para ello, se contrastan dos casos de estudio, la provincia de Casma, donde hubo avances en el desarrollo rural, y la provincia de Yungay, donde hubo retrocesos en el desarrollo rural, en el mismo periodo de tiempo (2009-2019). El diseño de investigación es observacional con enfoque subnacional comparativo, con una muestra pequeña y la metodología propuesta es cualitativa, basada en entrevistas semi-estructuradas. La tesis contribuye a la investigación existente sobre el desarrollo rural en América Latina al resaltar la relevancia de factores políticos en la comprensión de este fenómeno, complementando así las tradicionales variables económicas y sociológicas.

Palabras clave: Desarrollo rural, Casma, Yungay, políticas sociales, coaliciones territoriales, Perú

Abstract

Economic, social, and territorial gaps remain a pressing issue in Peru. Territorial inequality marks differences in living conditions between urban and rural areas. Poverty and extreme poverty are more acute in rural areas and are associated with high levels of malnutrition, infant mortality, and lower life expectancy, affecting the quality of life of rural residents. Despite social policies implemented in these territories, development gaps persist. Given this issue, it is crucial to understand the levels of development in rural areas and the factors explaining territorial differences.

The aim of this thesis is to explain the progress of rural development and examine the role of social policies and the actors involved in their implementation. The central argument of the thesis maintains that rural development is fundamentally due to two independent but not mutually exclusive factors: the articulation of authorities and bureaucrats from different levels of government in the implementation of social policies and the existence of territorial coalitions. To do this, two case studies are contrasted: the province of Casma, where there were advances in rural development, and the province of Yungay, where there were setbacks in rural development, over the same period of time (2009-2019). The research design is observational with a comparative subnational approach, with a small sample, and the proposed methodology is qualitative, based on semi-structured interviews with key actors. The thesis contributes to existing research on rural development in Latin America by highlighting the relevance of political factors in understanding this phenomenon, thus complementing traditional economic and sociological variables.

Keywords: Rural development, Casma, Yungay, social policies, territorial coalitions, Peru

Índice de contenido

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1: Estado de la cuestión, marco teórico-conceptual y diseño de investigación..... | 5 |
| 1.1. Estado de la cuestión: Estudios sobre políticas sociales y desarrollo rural en América Latina y el Perú..... | 5 |
| 1.1.1. Estudios sobre la implementación de las políticas sociales en América Latina | 5 |
| 1.1.1.1. Políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza rural en el Perú. | 9 |
| 1.1.2. Crecimiento económico y desarrollo rural: una reflexión sobre su relación y significado..... | 14 |
| 1.1.2.1. Acerca del vínculo entre el desarrollo y crecimiento económico..... | 14 |
| 1.1.2.2. La comprensión del desarrollo dentro de las zonas rurales..... | 16 |
| 1.1.3. Desarrollo rural en América Latina..... | 18 |
| 1.1.3.1. Desarrollo rural en el Perú..... | 19 |
| 1.2. Marco teórico-conceptual..... | 21 |
| 1.2.1. Definición de desarrollo rural..... | 22 |
| 1.2.2. Definición de políticas sociales..... | 25 |
| 1.2.3. El ciclo de políticas públicas y la complejidad de la etapa de implementación..... | 26 |
| 1.2.3.1. Enfoques sobre la implementación de políticas públicas..... | 29 |
| 1.2.4. Enfoque de gobernanza multinivel y capacidad estatal..... | 31 |
| 1.2.5. Enfoque de desarrollo territorial rural..... | 34 |
| 1.2.5.1. Dinámicas territoriales rurales..... | 36 |
| 1.2.6. Marco analítico e hipótesis..... | 42 |
| 1.3. Diseño de investigación y marco metodológico..... | 44 |
| 1.3.1. Selección de casos de estudio..... | 45 |
| 1.3.2. Metodología aplicada..... | 49 |
| 1.3.3. Recopilación de información..... | 49 |
| Capítulo 2: Descentralización y contexto sociopolítico de las provincias de Casma y Yungay en Áncash..... | 54 |
| 2.1. La reforma de la descentralización en el Perú..... | 54 |
| 2.1.1. Deficiencias del proceso de descentralización..... | 58 |
| 2.1.2. Los roles de los niveles de gobierno..... | 59 |
| 2.1.3. La participación ciudadana dentro de la descentralización..... | 62 |
| 2.2. Contexto social, económico y político de las provincias de Casma y Yungay.... | 63 |
| Capítulo 3. Análisis comparativo de las provincias de Casma y Yungay..... | 72 |
| 3.1. Articulación y coordinación multinivel de autoridades y burócratas en la implementación de programas sociales..... | 73 |
| 3.1.1. Casma..... | 74 |
| 3.1.1.1. Discrecionalidad y autonomía..... | 75 |
| 3.1.1.2. Voluntad política..... | 80 |
| 3.1.2. Yungay..... | 82 |

| | |
|---|-----|
| 3.1.2.1. Discrecionalidad y autonomía..... | 83 |
| 3.1.2.2. Voluntad política..... | 86 |
| 3.2. Presencia de coaliciones territoriales en las provincias de Casma y Yungay.... | 89 |
| 3.2.1. Casma..... | 90 |
| 3.2.1.1. Formación y evolución de la coalición territorial..... | 91 |
| 3.2.1.2. Contribución al desarrollo rural en la provincia..... | 94 |
| 3.2.2. Yungay..... | 98 |
| 3.2.2.1. Factores contribuyentes a la ausencia de coaliciones territoriales..... | 98 |
| 3.2.2.2. Impacto de la falta de coaliciones territoriales en la provincia..... | 101 |
| 3.3. Los jóvenes rurales como agentes de cambio..... | 102 |
| 3.3.1. Casma..... | 103 |
| 3.3.1.1. Caracterización de la educación rural..... | 103 |
| 3.3.1.2. La migración y el trabajo: aspiraciones y limitaciones..... | 106 |
| 3.3.2. Yungay..... | 109 |
| 3.3.2.1. Caracterización de la educación rural..... | 110 |
| 3.3.2.2. La migración y el trabajo: aspiraciones y limitaciones..... | 114 |
| 3.3.2.3. Contexto social difícil: retos que afrontan los jóvenes rurales..... | 117 |
| Conclusiones..... | 120 |
| Referencias Bibliográficas..... | 124 |
| Anexos..... | 143 |
| Anexo A: Tablas de comparación..... | 143 |
| Anexo B: Listado de fuentes de recojo de información..... | 145 |
| Anexo C: Modelo de protocolo de consentimiento informado para entrevistas..... | 147 |
| Anexo D: Talleres, capacitaciones y participación en el desarrollo agropecuario en Casma (2013-2016)..... | 148 |

Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 Variación de pobreza monetaria e índice de desarrollo humano por provincias de Áncash (2009-2019)..... | 48 |
| Figura 2 Población censal según las provincias de Áncash..... | 66 |
| Figura 3 Transferencias por canon y regalías mineras de las provincias de Casma y Yungay, 2009-2019..... | 70 |
| Figura 4 Comparación de la implementación de programas sociales en Casma y Yungay..... | 89 |

Índice de tablas

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 Comparación de indicadores de pobreza monetaria y desarrollo humano en provincias de Áncash (2009-2019)..... | 47 |
| Tabla 2 Listado de personas entrevistadas..... | 51 |
| Tabla 3 Evolución de las instituciones y actores en la actividad agrícola de Casma (2009-2019)..... | 97 |
| Tabla 4 Matrícula en el sistema educativo por etapa, modalidad y nivel educativo de la UGEL Casma, área rural (2009-2019)..... | 105 |
| Tabla 5 Matrícula en el sistema educativo por etapa, modalidad y nivel educativo de la UGEL Yungay, área rural (2009-2019)..... | 113 |
| Tabla 6 Tabla de comparación de indicadores de desarrollo rural entre departamentos con mayor tasa de ruralidad..... | 143 |
| Tabla 7 Comparación de las provincias de Casma y Yungay: Características socioeconómicas y demográficas..... | 144 |
| Tabla 8 Listado de fuentes de recojo de información..... | 145 |
| Tabla 9 Talleres y capacitaciones para el desarrollo agropecuario en Casma (2014-2016)..... | 148 |
| Tabla 10 Participación de técnicos, agricultores, productores agropecuarios, transportistas y comerciantes en los talleres y capacitaciones para el desarrollo agropecuario en Casma (2013-2015)..... | 149 |

Introducción

Durante la primera década y media del siglo XXI, el Perú experimentó un notorio crecimiento económico y un avance significativo en las políticas de inclusión social (CEPAL, 2021). A pesar de ello, estos avances no se tradujeron en una mejora sustancial de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad (Alcázar, 2019). Como consecuencia, siguen persistiendo marcadas brechas económicas, sociales y territoriales en la calidad de vida de la población. En este contexto, se evidencia una marcada diferencia entre la población urbana y rural en términos de desigualdad territorial. Las áreas rurales, caracterizadas por la extrema pobreza, plantean desafíos significativos en cuanto a infraestructura, acceso a servicios públicos y desarrollo del mercado (Correa, 2021).

A pesar de los esfuerzos realizados del 2012 en adelante, que incluyeron la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas, iniciativas de desarrollo productivo, mejoras en el acceso a servicios básicos e infraestructura, programas de vivienda, promoción de la inclusión financiera y el fortalecimiento de capacidades, la pobreza en las zonas rurales continuaba siendo una problemática en 2019, alcanzando un nivel del 41% (INEI, 2020b). En contraste, en las áreas urbanas, la tasa de pobreza se situó en el 14%, lo que resalta la discrepancia existente, con tres personas en situación de pobreza en las áreas rurales por cada una en las áreas urbanas (INEI, 2020b). De manera similar, la pobreza extrema, definida como la privación de capacidades básicas como educación, salud, vivienda adecuada, seguridad alimentaria y participación en la vida social y económica (Sen, 2000), prevalecía principalmente en las zonas rurales (INEI, 2020b). En 2019, siete de cada diez personas en situación de pobreza extrema a nivel nacional residían en áreas rurales, mientras que tres lo hacían en áreas urbanas (Correa, 2021).

La pobreza rural ocasionada por la desigualdad territorial tiene graves consecuencias en las condiciones de vida de la población que reside en estas zonas (Otero-Bahamón, 2021). La falta de acceso a servicios básicos y la baja calidad de vida son algunas de las principales manifestaciones de la pobreza rural en el país. Además, esta se asocia a altos niveles de desnutrición y mortalidad infantil, así como a una menor esperanza de vida y una mayor vulnerabilidad ante eventos

climáticos extremos y crisis económicas (Dirven, 2007). Por ello, diversos estudios enfatizan la necesidad de que las políticas públicas se enfoquen de manera prioritaria en la reducción de la pobreza rural (Berdegué et al., 2019; Otero-Bahamón, 2020).

Desde las políticas sociales, entendidas como un conjunto de instrumentos cuyo propósito radica en mejorar la distribución, no sólo de recursos económicos, sino también de oportunidades, tales como el acceso a servicios de salud, educación, vivienda, empleo, entre otros elementos esenciales para una vida digna (Filgueira et al., 2006; Repetto, 2010), se han diseñado e implementado propuestas dirigidas a reducir la pobreza en las zonas rurales. Entre estas propuestas se incluyen el fortalecimiento de la agricultura familiar, el acceso a servicios básicos, el fomento de la participación ciudadana y la aplicación de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC). Estos últimos, en particular, han experimentado una amplia expansión en toda la región, en gran parte debido a su capacidad no solo para reducir la pobreza, sino también para contribuir al desarrollo de las capacidades humanas (Cecchini y Madriaga, 2011).

Ahora bien, el desarrollo rural es un concepto complejo que abarca diversas dimensiones, como lo económico, social, político, cultural y territorial. No existe un consenso único sobre su definición, pero en esta tesis se adopta la perspectiva de Plaza (1998). Según esta visión, el desarrollo rural no se limita a la agricultura, incluye diversas actividades económicas y debe centrarse en mejorar la calidad de vida de los habitantes rurales, especialmente los más pobres y excluidos. Implica la participación activa de la población rural en la toma de decisiones que les afectan y busca la equidad territorial, de género y social en el acceso a bienes, servicios y beneficios del desarrollo.

Esta tesis busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los factores que explican el desarrollo rural? y ¿Hasta qué punto los factores políticos desempeñan un papel central en dicho desarrollo? El objetivo es explicar el desarrollo en áreas rurales y examinar el papel de las políticas sociales y los actores involucrados en su implementación. Con este fin, se han seleccionado las provincias de Casma y Yungay (2009-2019) en el departamento de Áncash como casos de estudio. Esta selección se basa en criterios que abarcan tasas de ruralidad, ingresos

económicos, acceso a servicios básicos, la evolución de la pobreza monetaria y el índice de desarrollo humano. Por un lado, la provincia de Casma tuvo un favorable desempeño en términos de desarrollo humano, así como una significativa reducción de la pobreza monetaria entre 2009 y 2019. Por otro lado, la provincia de Yungay presentó un incremento de la pobreza monetaria y un incremento poco significativo de su índice de desarrollo humano.

El argumento central de la tesis sostiene que el desarrollo rural se debe fundamentalmente a dos factores: (1) la interacción de las autoridades y burócratas de distintos niveles de gobierno en la implementación de las políticas sociales y (2) la existencia de coaliciones territoriales con objetivo de crecimiento económico. En el primer factor, se enfatiza la importancia de la fase de implementación del ciclo de políticas públicas, donde actores locales como burócratas de la calle y autoridades provinciales, desempeñan un papel determinante en la materialización del desarrollo rural.

Esta tesis emplea un diseño de investigación observacional multinivel, combinando un enfoque observacional y un diseño multinivel que permite analizar casos individuales en profundidad y comprender la variación territorial en fenómenos políticos, sociales o económicos (Došek, 2020). El enfoque subnacional comparativo se utiliza para estudiar unidades territoriales dentro de un país con el propósito de realizar una comparación controlada. La metodología cualitativa empleada se basa en entrevistas semi-estructuradas.

Esta investigación se justifica por dos razones principales. Primero, la tesis contribuye a la comprensión del desarrollo rural desde la Ciencia Política. Esto es esencial dado que la literatura existente en disciplinas como la sociología y la economía ha abordado el desarrollo rural principalmente desde enfoques tradicionales que se centran en aspectos económicos y sociodemográficos. En contraste, la Ciencia Política presta atención a factores explicativos que no se habían considerado previamente en estas disciplinas, como el papel de las autoridades locales en la implementación de políticas sociales y la coordinación entre actores gubernamentales. Esto marca una diferencia en cómo se entiende el desarrollo rural. Segundo, esta tesis toma en cuenta la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, un aspecto que a menudo se pasa por alto en el

estudio del desarrollo rural. De esta manera, se examina cómo las comunidades rurales pueden tener un papel más activo en su propio desarrollo, incluyendo la influencia de coaliciones territoriales en la formulación de políticas en sus territorios. Este aporte desde la ciencia política proporciona un enfoque que llena un vacío en la literatura existente y resalta la importancia de esta investigación.

La tesis tiene la siguiente estructura. El primer capítulo presenta la discusión sobre el desarrollo rural y las políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza rural, recogiendo las discusiones a nivel internacional y nacional en la literatura. Asimismo, se presenta el marco teórico sobre el cual se inscribe la tesis y las hipótesis formuladas a partir de la revisión de literatura y la base teórica. Por último, se expone el diseño de investigación, se presenta la selección del caso de estudio y la metodología aplicada. En el segundo capítulo, se presenta el contexto sociopolítico. En esta línea, se revisa la reforma de descentralización en el Perú, sus deficiencias en la implementación, los roles de los niveles de gobierno y el contexto social, económico y político de las provincias de Casma y Yungay. El tercer capítulo presenta los hallazgos a partir de los casos de estudio, mostrando qué variables tuvieron mayor o menor influencia en el avance del desarrollo rural para las provincias de Casma y Yungay (2009-2019). Finalmente, la tesis concluye recapitulando los principales hallazgos y proponiendo posibles temas para la agenda de investigación futura.

Capítulo 1: Estado de la cuestión, marco teórico-conceptual y diseño de investigación

Este primer capítulo está conformado por tres partes. La primera parte ofrece un estado de la cuestión orientado hacia los estudios sobre las políticas sociales y el desarrollo rural en América Latina, lo cual evidencia la necesidad de preguntarse por los factores políticos que permiten explicar el desarrollo rural en el Perú. La segunda parte se centra en el marco teórico-conceptual enfocado en la conceptualización del desarrollo rural y las políticas sociales a nivel subnacional. El argumento que sostiene el marco teórico-conceptual es que el desarrollo rural no puede entenderse de manera aislada, sino que debe analizarse considerando múltiples niveles de gobierno y actores involucrados. Además, el enfoque de desarrollo territorial rural presentado en este marco resulta fundamental para comprender cómo las políticas sociales impactan en las dinámicas rurales a nivel subnacional. Finalmente, la tercera parte presenta el diseño de investigación a aplicar para la tesis.

1.1. Estado de la cuestión: Estudios sobre políticas sociales y desarrollo rural en América Latina y el Perú

El estado de la cuestión consta de tres subcapítulos. En el primero se hace una revisión bibliográfica sobre las políticas sociales en América Latina. Asimismo, se revisan las políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza en las zonas rurales. En el segundo se ahonda en la discusión de lo que se ha comprendido por “desarrollo” dentro de la literatura, para luego profundizar en la complejidad del término entendiéndolo dentro de las zonas rurales. Finalmente, en el tercero se presenta la literatura existente realizada en el ámbito comparado sobre el desarrollo rural, para luego mencionar las principales investigaciones a nivel nacional sobre el desarrollo rural en la sierra. En este último subcapítulo se enmarca la pregunta de investigación dentro de la literatura existente.

1.1.1. Estudios sobre la implementación de las políticas sociales en América Latina

Desde 1920, los países de América Latina han implementado tres tipos de políticas sociales: (1) seguro social contributivo, (2) asistencia social y (3) prestación pública de servicios sociales básicos financiados con ingresos generales. Según sostiene McGuire (2012), hasta inicios de la década de 1990, gran parte de la

literatura en ciencia política se había centrado en estudiar el seguro social contributivo. Esto respondía a que el seguro social contributivo representaba más del 50% del gasto social público en 12 de los 16 países de América Latina con información disponible. Sin embargo, este tipo de política social resultaba menos apropiada para analizar su función en la reducción de la pobreza y el bienestar de la población en situación de pobreza. En comparación, las políticas de asistencia social y de provisión pública de servicios sociales tenían una mayor incidencia en el bienestar de esta población (McGuire, 2012, pp. 200-202).

McGuire (2012) identifica tres etapas en la evolución de las políticas sociales en América Latina. Primero, entre 1920 y 1980 se produjo una extensión del seguro social a los trabajadores del sector formal. No obstante, esta cobertura no alcanzaba a las personas en situación de pobreza que residían en zonas rurales o barrios marginales dentro de las áreas urbanas. Estas personas dependían exclusivamente de la prestación de servicios sociales públicos y la asistencia social, que en su momento resultaban insuficientes. Segundo, de 1980 a 1990, la crisis económica condujo a una reducción en la cobertura del seguro social, lo cual obligó a repensar la implementación de la asistencia social y los servicios públicos sociales. Finalmente, en la tercera etapa, de 1990 a 2010, se produjo un fracaso del seguro social contributivo debido a la reducción de cobertura. En contraste, se potenciaron y mejoraron de manera significativa la asistencia social y la provisión pública de servicios básicos para los pobres (McGuire, 2012, p. 202).

Durante esta tercera etapa de evolución de las políticas sociales, entre 1990 y 2010, se observó una reorientación hacia la asistencia social. Los gobiernos latinoamericanos comenzaron a dar mayor prioridad a la lucha contra la pobreza y la desigualdad (Uribe y Vasquez, 2019). En la década de 1990, las reformas neoliberales, que apuntaban a la reducción del Estado (gasto gubernamental), la privatización y la disminución del proteccionismo, llevaron a la reestructuración de las instituciones de seguridad social y a la implementación de acciones de focalización (Barrientos, 2012). De este modo, a comienzos del siglo XXI, se produjo un giro en el énfasis asignado a la reforma de la seguridad social, que dio paso a la expansión de los programas de asistencia social (Barrientos, 2012).

En este contexto histórico, surgieron debates sobre la efectividad y el diseño de las políticas sociales. Desde la producción académica se comenzó a cuestionar si las políticas existentes realmente abordaban las necesidades de las poblaciones más vulnerables y si era necesario adoptar nuevos enfoques para combatir la pobreza de manera más efectiva. Este debate se centró en dos modelos principales: el universal y el focalizado (Franco, 1996; Candia, 1998; Ocampo, 2008; Da Silva e Silva, 2001; Andrenacci y Repetto, 2006). Existen tres posturas distintas en este debate. La primera postura defiende la universalización de las políticas sociales. Argumenta que estas políticas se fortalecen debido al empeño del Estado en ofrecer una gama de bienes y servicios homogéneos para todas las personas. Este modelo no solo logra la igualdad en términos de acceso, sino que también “fomenta la cohesión social” (Franco, 1996, p. 8).

La segunda postura defiende la focalización de las políticas sociales. Candia (1998) argumenta que la focalización incrementa la efectividad de los programas, pues se hace más especializado al tener una población objetivo y se mejora la relación costo-beneficio. Asimismo, dentro de esta postura se sostiene que la focalización no debería reemplazar a la universalización, sino que se debe considerar como un “instrumento” para garantizar la cobertura universal de la provisión de servicios sociales. Así, se plantea que haya un consenso entre la universalidad y la focalización de las políticas sociales (Ocampo, 2008; Da Silva e Silva, 2001). Por último, una tercera postura de carácter crítico plantea que seguir un modelo focalizado excluye a gran parte de la población y solo beneficia a un grupo reducido dependiendo del lugar de residencia o peculiaridades funcionales (Andrenacci y Repetto, 2006).

En el mismo sentido de esta crítica realizada por Andrenacci y Repetto (2006) a la focalización de las políticas sociales, Lavinás (2014) sostiene que el modelo de focalización va en contra de los principios de solidaridad y cohesión social al aplicar un criterio selectivo, que exige que los llamados "pobres", o beneficiarios, asuman la responsabilidad individual por su destino. De esta forma, Lavinás (2014) sostiene que una vasta cantidad de investigaciones demuestran que cuanto más universales sean los sistemas de protección social, como los programas sociales, mayor será su impacto redistributivo (Pontusson, 2005; Huber et al., 2001).

En este contexto de ausencia de consenso con respecto a qué modelo sería más adecuado para el diseño de las políticas sociales, los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC), que siguen un modelo focalizado, se expandieron en la región. A fines de la década de 1990, en América Latina se implementaron estos programas, que ofrecían beneficios monetarios a los destinatarios bajo la condición de cumplir con ciertos requisitos, como la asistencia regular a la escuela y la realización de controles de salud en recintos establecidos (Lavinás, 2014, p. 7; Cecchini y Atuesta, 2017). Estos programas, dirigidos a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, se expandieron ampliamente en la región. A pesar de que en la década de 1990 los PTMC solo se habían implementado en tres países de América Latina, su funcionalidad permitió su expansión en toda la región durante la primera década de los 2000 (Banco Mundial, 2009).

En esta línea, Cecchini y Madariaga (2011) sostienen que la razón por la cual estos programas de transferencia monetaria se extendieron ampliamente en la región es porque no solo funcionan para reducir la pobreza, sino que también contribuyen en la formación de capacidades humanas. Dichas capacidades provienen de la condicionalidad de asistir regularmente a la escuela y las visitas regulares a los centros de salud (Cecchini y Atuesta, 2017, p. 16).

En relación con esto, distintos autores se han concentrado en estudiar la implementación de los PTMC en la región. Uribe y Vasquez (2019) investigaron la expansión de estos programas, indicando que Brasil implementó primero Bolsa Escola, Ecuador introdujo el Bono Solidario, Honduras estableció el Programa de Asignación Familiar, y México lanzó el programa Progresá/Oportunidades. Por otro lado, Chile adoptó el Subsistema de Seguridades y Oportunidades en 2012, mientras que Guatemala implementó Mi Bono Seguro en el mismo año, siendo estos los últimos países en adoptar este tipo de programas en la región.

Aunque existen diferencias entre estos programas según el país que los implementa, se pueden identificar algunos puntos en común entre los PTMC (Lavinás, 2014). Entre ellos, los potenciales beneficiarios son identificados mediante pruebas que miden su nivel de ingresos o criterios específicos, como su ubicación geográfica en una zona empobrecida. Además, los pagos son realizados de forma

periódica (mensual o bimestral) y son asignados a las mujeres (esposas o madres), consideradas con una mayor capacidad para administrar los recursos. En última instancia, estos programas son monitoreados para prevenir la “malversación de fondos” y se aplican sanciones en caso de incumplimiento (Lavinás, 2014, p. 22).

Diversos estudios coinciden en que los casos de mayor éxito en la región son el Programa Oportunidades en México y el Programa Bolsa Familia en Brasil (Suárez y Libardoni, 2007; Rodríguez, 2011; Alcázar y Espinoza, 2014). Según lo detalla Rodríguez (2011), estos casos se distinguen y resaltan dada su mayor trayectoria en el tiempo, cobertura e impacto. Uno de los aspectos más estudiados de estos casos de éxito ha sido el papel de la mujer dentro de los programas, ya que son ellas quienes reciben y administran los subsidios en sus hogares, lo que les ha otorgado mayor visibilidad y reconocimiento (Suárez y Libardoni, 2007; Alcázar y Espinoza, 2014).

Dado el grueso de literatura sobre políticas sociales y programas implementados en América Latina para mitigar la pobreza, esta tesis se centra en una parte específica de esta discusión: las políticas sociales orientadas a reducir la pobreza en áreas rurales. Numerosos estudios han dado cuenta durante mucho tiempo que las personas que residen en zonas rurales tienen una mayor probabilidad de encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema en comparación con la población urbana (CEPAL, 2009; CEPAL, 2012a y 2012b; Klein, 2010; BID, 2000). Es precisamente aquí donde radica la importancia de investigar la pobreza rural y las causas que profundizan la brecha entre lo urbano y lo rural. Por consiguiente, la siguiente sección aborda los principales avances y limitaciones de las políticas sociales con respecto a la reducción de la pobreza rural en el Perú.

1.1.1.1. Políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza rural en el Perú

En el Perú, el Estado ha implementado diversas iniciativas para cumplir con los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Agenda 2030 y otras iniciativas nacionales y subregionales¹. Estas iniciativas

¹ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan un conjunto de metas que constan de 17 objetivos esenciales establecidos por la ONU dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda tiene como objetivo principal eliminar la pobreza, proteger el medio ambiente y garantizar un futuro próspero para todas las personas.

buscan abordar la pobreza y la desnutrición en las zonas rurales, así como reducir su impacto en las poblaciones más vulnerables. En línea con esto, el segundo objetivo de las políticas de Estado, según el Acuerdo Nacional, se centra en fomentar la equidad y la justicia social a través de la implementación de instrumentos regulatorios que promuevan la igualdad de oportunidades y contribuyan a reducir los altos índices de pobreza en el país (Acuerdo Nacional, 2020)².

Para comienzos de la década de 2000, la literatura enfocada en el tema de la pobreza rural, sus causas y/o sus características en el país era muy limitada (Trivelli, 2001). Hasta ese momento, se realizaban principalmente estudios comparativos entre países sobre los niveles de pobreza rural, pero no se enfocaban en las variaciones internas dentro de cada país (Trivelli, 2001, p. 5). Por ello, una de las tareas pendientes en ese momento fue que tanto investigadores como responsables de políticas se preocuparan por el tema de la pobreza rural y promovieran un debate mucho más amplio sobre este fenómeno en el país.

Más adelante, en la primera década del 2000, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) llevó a cabo investigaciones para caracterizar los efectos de la crisis económica en la pobreza rural del país, dando visibilidad a las personas vulnerables en las zonas rurales y abordando el tema de la distribución en América Latina de la pobreza y la desigualdad (Schejtman y Berdegue, 2007; Yancari, 2009; Trivelli et al., 2009). En la segunda década del siglo XXI, se elaboraron documentos de trabajo que ofrecían un mapeo de los actores que se encargan de investigar la pobreza rural a nivel nacional (Fernández y Rugel, 2018). Además, se propusieron nuevas perspectivas para enfrentar la pobreza rural desde un enfoque multidimensional (Clausen y Trivelli, 2019).

Actualmente, hay un incremento en la cantidad de trabajos académicos que abordan el tema de la pobreza rural. La antropóloga Correa (2021) realizó un documento de trabajo sobre la protección social y la lucha contra la pobreza que analiza la situación actual de la política social en el Perú. Este estudio advierte que, a pesar de los avances económicos de los últimos 15 años, aún persisten grandes

² El Acuerdo Nacional se refiere a un conjunto de políticas de Estado, las cuales son desarrolladas y aprobadas a través de un proceso de diálogo y consenso.

brechas en cuanto a la pobreza entre los sectores urbano y rural. Por este motivo, Correa (2021) enfatiza la necesidad de la implementación de políticas de desarrollo y programas sociales en áreas rurales (Correa, 2021, p. 9).

De esta forma, el área rural se configura como la zona en donde se encuentra la pobreza más aguda en términos de Correa (2021) y, a su vez, la más difícil de reducir. Según datos de la INEI, pese a que se llevaron a cabo esfuerzos notables durante el 2019 para combatir la pobreza, esta persistió siendo cuatro veces más prevalente en las áreas rurales en comparación con las zonas urbanas (INEI, 2020b). En línea con estos hallazgos, diversos estudios han concluido que la pobreza extrema se concentra, mayoritariamente, en las áreas rurales (Clausen y Trivelli, 2019; Correa, 2021). Por esta razón, la literatura académica sobre pobreza apunta a la necesidad de que las políticas públicas se enfoquen prioritariamente en la reducción de la pobreza rural.

Dentro de los estudios realizados en el Perú sobre los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC), los temas más estudiados son la evaluación y repercusión de estos programas. Entre los programas más destacados se encuentran Juntos, Pensión 65 y Contigo. Juntos es uno de los programas más analizados en el ámbito académico a nivel nacional. Los trabajos académicos sobre Juntos se dividen principalmente en tres categorías: (1) evaluaciones de impacto, (2) influencia en el empoderamiento de la mujer, y (3) resultados y efectos a corto y mediano plazo. La primera categoría incluye evaluaciones de impacto o análisis de implementación del programa en regiones específicas del país. La segunda categoría aborda el impacto que han tenido estos programas en el empoderamiento de las mujeres. Por último, se han realizado trabajos que evalúan los resultados y efectos de estos programas en el corto y mediano plazo. A continuación, se revisan los principales estudios realizados sobre los PTMC a nivel nacional en sus respectivas categorías.

Dentro del primer grupo, se encuentran dos estudios que evalúan la efectividad del programa Juntos en seis distritos de Perú, con conclusiones similares sobre la reducción de la brecha de ingresos y el aumento del acceso a servicios públicos para la población pobre (Díaz et al., 2009, p. 134; Lazo, 2017). No obstante, la evaluación de impacto en el distrito de Checca en Cusco no encontró

mejoras en términos de educación o acceso a servicios básicos como lo es el de salud (Lazo, 2017).

En el segundo grupo, diversas autoras han encontrado el impacto positivo del programa “Juntos” en el empoderamiento de las mujeres. El programa ha tenido un efecto significativo en las mujeres beneficiarias, quienes reciben transferencias monetarias y asumen corresponsabilidades del programa (Alcázar y Espinoza, 2014). A su vez, uno de los principales hallazgos de estas investigaciones es que el programa Juntos ha mejorado la capacidad de negociación de las mujeres en el hogar (Glave, 2016). De esta manera, los trabajos muestran que Juntos ha tenido un impacto relevante en el empoderamiento de las mujeres.

En el tercer grupo se encuentran investigaciones que evalúan los resultados y efectos de este programa en el corto y mediano plazo. Trivelli et al. (2011) realizaron una evaluación inicial de los resultados del programa Juntos durante la fase piloto del mismo. Otro estudio vinculado a esta temática es el realizado por Zegarra (2015), que indaga en los efectos dinámicos de Juntos en las decisiones productivas de los hogares rurales del país. Este estudio enfatiza la necesidad de combinar políticas sociales de apoyo con políticas productivas para lograr un impacto más efectivo (Zegarra, 2015, p. 30).

Ahora bien, otras investigaciones que no están dentro de estas tres categorías han evaluado el impacto de los PTMC sobre el bienestar de la población rural. Mora (2017) construyó indicadores basados en la percepción de la población y concluyó que Pensión 65 y Juntos tienen un efecto importante en la mejora del nivel de vida de la población rural, mientras que Qali Warma no muestra un impacto positivo en la misma población. Además, la tesis de Lazo (2015) estudia la influencia de Pensión 65 en la calidad de vida de los adultos mayores en diferentes distritos del país. En esta encuentra que las carencias de los beneficiarios siguen siendo las mismas de antes y que la subvención económica no ha mejorado la calidad de vida de esta población vulnerable.

Por su parte, Villegas (2016) y Montes (2017) visibilizan la relevancia de los burócratas de la calle dentro de la implementación de los programas de Juntos y Pensión 65. Ambos autores coinciden en que hay dos factores importantes a tomar

en cuenta de los burócratas de la calle. Primero, que estos son los que personifican y a su vez representan al mismo Estado dentro del territorio, lo cual los convierte en una figura de autoridades para los beneficiarios (Villegas, 2016). Segundo, que estos burócratas adquieren cierto nivel de discrecionalidad no sólo a la hora de implementar los programas sino también al tomar decisiones dentro del mismo. De esta manera, se enfatiza en que estos “gestores locales” son esenciales en el proceso de implementación de los programas (Montes, 2017, pp. 96-97).

Dentro de este conjunto de trabajos se encuentran los estudios enfocados en los programas implementados en las zonas rurales. Uno de estos programas es el proyecto Haku Wiñay del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes)³. Un estudio realizado por Escobal y Ponce (2016) examinó la influencia del proyecto en las áreas rurales del Perú, donde también existe una amplia cobertura del programa Juntos. Los investigadores sugieren que ambos programas podrían trabajar juntos con el fin de disminuir la condición de vulnerabilidad de los hogares más pobres al proporcionar un “ingreso mínimo garantizado” (Escobal y Ponce, 2016, p. 181). Al hacerlo, se podría construir capacidades y mejorar el bienestar de las personas en estas áreas, especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza.

A su vez, existen trabajos más recientes que analizan la potencialidad y las lecciones aprendidas de la implementación de Haku Wiñay en las zonas rurales andinas. Los desafíos a los que se enfrenta el programa son la falta de infraestructura y recursos, la migración de jóvenes y la limitada educación formal de las personas (Asensio, 2021). No obstante, pese a estos desafíos el estudio concluye que Haku Wiñay ha tenido un impacto significativo en el bienestar económico de las personas en las áreas rurales andinas y sugiere posibles soluciones para mejorar y ampliar el programa en el futuro (Asensio, 2021).

³ Foncodes es un fondo de cooperación nacional con el fin de crear oportunidades económicas para hogares rurales en pobreza extrema. Su objetivo es fortalecer los emprendimientos de estas familias y facilitar su integración en los mercados, reduciendo así la exclusión social.

1.1.2. Crecimiento económico y desarrollo rural: una reflexión sobre su relación y significado

Dentro de la literatura, se ha sostenido un prolongado debate sobre el significado y las implicancias del desarrollo de un país. En las ciencias sociales, el desarrollo se entiende como un proceso dirigido hacia la continuidad de capacidades productivas, el incremento equitativo de la riqueza y el desarrollo individual mediante la ampliación de opciones y capacidades (Valcárcel, 2006, p. 34). A continuación, se abordan dos secciones. En la primera, se explora con mayor claridad la relación entre “desarrollo” y “crecimiento económico” dentro de la literatura. Asimismo, se ahonda en cómo lo que se ha definido como desarrollo ha guiado el diseño de las políticas sociales. En la segunda sección, se explica cómo se ha comprendido el desarrollo en las zonas rurales junto con las aproximaciones y estrategias empleadas para evaluar el desarrollo en estos contextos.

1.1.2.1. Acerca del vínculo entre el desarrollo y crecimiento económico

Tradicionalmente, existe una tendencia a equiparar el desarrollo con crecimiento económico, una concepción influenciada por teóricos como Nurske (1953), Lewis (1955) y Rodan (1961), quienes enfatizaban que “la acumulación de capitales” era fundamental para el desarrollo, y que esta acumulación se lograba mediante la inversión en capital físico (Valcárcel, 2006). Esta influencia ha llevado a vincular estrechamente el concepto de desarrollo con el de riqueza dentro de la literatura, enfocando el desarrollo principalmente en términos económicos. Como resultado, las políticas sociales diseñadas por los gobiernos para abordar la pobreza han tendido a centrarse en la inyección de capital.

El crecimiento económico conforma un elemento importante dentro de la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la reducción de esta depende mucho de las medidas tomadas por los gobiernos. En este contexto, algunos autores han argumentado que Perú, a pesar del crecimiento económico, ha fracasado en disminuir los niveles de pobreza y en cerrar las brechas persistentes (Giugale et al., 2006; Vásquez, 2008). En realidad, lo que sucedió fue que aquellos que ya estaban en una posición privilegiada dentro de la economía laboral, específicamente la clase media urbana y las élites, fueron los principales beneficiados. A pesar del

crecimiento económico, los sectores menos favorecidos de la sociedad no lograron obtener los mismos beneficios (Béjar, 2009).

En el caso peruano, las políticas sociales implementadas para hacer frente al aumento de la pobreza y sus consecuentes desigualdades se enfocaron en las transferencias monetarias condicionadas. Según sostiene Béjar (2009), la introducción de estos programas en el Perú supuso un cambio relevante en la política social. Esto debido a que fueron una herramienta efectiva para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de los hogares más vulnerables. Por ello, el autor sostiene que estas PTMC no solo lograron reducir la pobreza, sino que contribuyeron a romper el círculo de la pobreza intergeneracional. Asimismo, Béjar destaca que estos programas permitieron una mayor inclusión social al beneficiar principalmente a las poblaciones más vulnerables y excluidas del acceso a servicios básicos.

A partir de lo señalado por Béjar (2009), los PTMC una vez que terminan y sin apoyo económico adicional, no han demostrado mantener a las familias beneficiarias dentro de los sistemas de salud o educativos (Béjar, 2009, p. 2). Por lo tanto, el autor concluye que no existen pruebas que aseguren que los beneficiarios salgan de la pobreza a largo plazo. En ese sentido, Abramo et al. (2019) argumentan que las estrategias efectivas para superar la pobreza deben fundamentarse en tres pilares clave. Primero, se debe garantizar un ingreso monetario adecuado. Desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se han propuesto esfuerzos para ampliar las transferencias monetarias, asegurando que sean suficientes para superar la extrema pobreza entre todos los miembros del hogar beneficiario (Abramo et al., 2019, p. 45). Segundo, es necesario asegurar el acceso a servicios básicos, incluyendo infraestructura y vivienda. Por último, se deben aumentar las oportunidades de inclusión laboral y productiva para los beneficiarios (Abramo et al., 2019, pp. 45-46).

Para el año 2007, los estudios sobre la lucha contra la pobreza en Perú no habían prestado suficiente atención al desarrollo en las zonas rurales ni a las necesidades específicas de los pobres que habitaban en estas áreas (Dirven, 2007, p. 11). Sin embargo, tanto agencias internacionales como nacionales ya reconocían en ese entonces la importancia de considerar explícitamente la pobreza rural al

analizar la reducción general de la pobreza (Dirven, 2007). En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) subrayaba la necesidad del desarrollo rural y el aumento de la productividad agrícola para erradicar la pobreza.

En cuanto a la evaluación del desarrollo en zonas rurales, la literatura enfatiza la necesidad de asignar recursos hacia estas áreas, no solo debido a que concentran la mayor parte de la población en condiciones de pobreza y hambruna, sino también porque el desarrollo económico rural puede ser una “fuerza” transformadora importante (FAO, 2017, p. 17). Por consiguiente, la FAO propone la formulación de programas y políticas que comprendan los factores que impulsan la migración de zonas rurales a urbanas, evaluando sus costos y beneficios como parte de sus directrices estratégicas.

1.1.2.2. La comprensión del desarrollo dentro de las zonas rurales

El desarrollo rural se conceptualiza en la literatura como un proceso integral que busca mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales a través de la creación de oportunidades económicas, sociales y culturales sostenibles en armonía con el medio ambiente (Castillo, 2022). Tradicionalmente, se ha considerado que el desarrollo rural implica una resistencia al cambio y está relacionado con la pobreza y la producción agrícola (Gómez, 2002; Blume, 2004). Sin embargo, Romero (2012) sugiere que lo rural no debe ser visto como opuesto a lo urbano y moderno, sino como un espacio que puede tener su propia identidad cultural. Además, existe una corriente que entiende el desarrollo rural como un espacio en constante transformación y diversificación económica, con vínculos cada vez más estrechos con lo urbano y el progreso tecnológico y comunicativo (Berdegué et al., 2014; Araujo, 2018; Fernández et al., 2019).

Desde las definiciones tradicionales, lo rural se ha asociado principalmente con la economía agrícola y su baja densidad poblacional. Echeverri (2011) sostiene que, a diferencia de lo planteado en la literatura sobre la baja densidad poblacional en zonas rurales, instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han señalado que la población rural podría

representar hasta un 42% en la región a principios de la década del 2000 (Chomitz et al., 2004).

Por otro lado, respecto a la economía rural ligada exclusivamente a la actividad agrícola, Echeverri (2011) argumenta que este es un mito que comenzó a desmentirse a principios de la década de 1990. Datos recogidos evidencian que el principal empleo de un 24% de la población rural no está relacionado con la actividad agrícola (Klein, 1992). Esta proporción ha aumentado con el tiempo, alcanzando un 35% (Köbrich y Dirven, 2007). En las últimas décadas, han surgido críticas hacia estas definiciones tradicionales que inicialmente tuvieron gran aceptación. Como resultado, se ha buscado complejizar las definiciones conceptuales y metodológicas sobre lo que se entiende por "nueva ruralidad" y "desarrollo rural".

La CEPAL se ha esforzado por presentar nuevas narrativas que aborden los cambios ocurridos en las zonas rurales durante la última década del 2000. La ampliación de la oferta de productos, la existencia de múltiples funciones en las zonas rurales y la creciente interconexión entre estas zonas y los diferentes núcleos urbanos han dado lugar a una perspectiva multidimensional que rompe con las distinciones binarias entre lo urbano y lo rural (Fernández et al., 2019, p.13). La CEPAL y el RIMISP han desarrollado un nuevo paradigma para abordar temas de desarrollo rural a través del "enfoque territorial" en su producción académica en las últimas décadas. Así pues, a partir de los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos, se ha llegado a un consenso sobre la necesidad de repensar los conceptos e indicadores de lo que se ha entendido como desarrollo rural (Castillo, 2022).

En la siguiente sección se abordan los principales hallazgos y aportes de la literatura comparada sobre desarrollo rural. Asimismo, se revisan los trabajos realizados a nivel nacional sobre desarrollo rural en la sierra. Esto debido a que la sierra peruana es una región con gran cantidad de población rural y por tanto, es un espacio clave para el análisis de las dinámicas que componen el desarrollo rural.

1.1.3. Desarrollo rural en América Latina

La producción académica generada sobre el desarrollo rural en América Latina está encabezada por cinco instituciones: CEPAL, FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el RIMISP (Vargas, 2017; Castillo, 2022). Estas instituciones han desarrollado un trabajo de investigación extenso, sugiriendo directrices para la investigación y aprendizajes sobre el desarrollo rural. No obstante, también existen investigaciones que contribuyeron en el aporte del desarrollo rural en la región como lo son los trabajos realizados por Cristóbal Kay (2007; 2010).

Los trabajos de Kay se enfocan en la importancia de entender el desarrollo rural como un proceso que va más allá de la simple modernización de la agricultura. Así pues, Kay (2010) sostiene que el desarrollo rural debe incluir la diversificación de la economía, la promoción de servicios básicos y la protección de los derechos de las comunidades campesinas e indígenas. Además, otro aporte relevante dentro de este campo ha sido su enfoque propuesto sobre la gobernanza y la participación de las comunidades rurales en el proceso de desarrollo rural (Kay, 2007; Kay, 2010). El autor aborda la complejidad del desarrollo rural y propone estrategias para un enfoque más integrador e inclusivo en la región.

Los enfoques y las herramientas para comprender el desarrollo rural son discutidos ampliamente dentro de la literatura. Desde el RIMISP se propone el enfoque de desarrollo territorial para abordar la desigualdad en la región. En esta línea, El FIDA ha modificado su enfoque de "pobreza rural" a "transformación rural inclusiva", lo que representa un cambio de centrarse exclusivamente en el desarrollo agrícola hacia un enfoque más amplio de transformación estructural para abordar las desigualdades en la región (Vargas, 2017). Sin embargo, en 2019 el FIDA afirmó que el desarrollo rural necesita ser abordado de manera más integral, ya que simplemente garantizar el acceso a servicios básicos no es suficiente (FIDA, 2019).

Según sus estudios, el desarrollo rural abarca no solo el desarrollo agrícola y las metas económicas, sino también el desarrollo humano, los objetivos sociales y ambientales. Esto significa que los servicios sociales, como la atención médica, la educación y otros servicios, también se consideran parte del desarrollo rural (FIDA,

2016, p. 19). En esta línea, el RIMISP ha contribuido la literatura comparada con investigaciones sobre la pobreza y desigualdad desde una perspectiva territorial. Esto ha permitido un acercamiento más claro hacia los sectores rurales de la región con énfasis en sus distintas vulnerabilidades. Como resultado, se han producido informes que identifican el perfil de las brechas territoriales que existen entre la población rural y urbana (RIMISP, 2015; Irrarázaval, 2020).

Por tanto, los estudios del RIMISP indican que la población rural enfrenta desigualdades en materia de acceso a la salud, educación, seguridad alimentaria, ingresos, dinamismo económico e igualdad de género (RIMISP, 2012). Esta discusión sobre los factores territoriales que generan estas brechas ha contribuido a identificar los elementos que podrían potencialmente reducir dichas disparidades (RIMISP, 2015). Gracias al aporte del RIMISP, se han formulado políticas con enfoque territorial diseñadas para apoyar a las poblaciones más desfavorecidas en las zonas rurales.

1.1.3.1. Desarrollo rural en el Perú

La producción académica peruana sobre el desarrollo rural se concentra principalmente en dos instituciones: el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). El CIES, desde una perspectiva económica, aborda una amplia y diversa gama de temas de investigación relacionados con el desarrollo rural, además de temas transversales como educación, seguridad alimentaria, juventud rural, brechas de género y protección social (Vargas, 2017; Castillo, 2022). Por otro lado, el SEPIA, desde una perspectiva sociológica y antropológica, ajusta las temáticas de sus estudios cada dos años, destacando recientemente temas relacionados a las dinámicas territoriales, estrategias de vida y aspectos de gobernanza.

Dentro del campo de estudios sobre el desarrollo rural, Trivelli y Urrutia (2018) investigaron las estrategias estatales para enfrentar la pobreza rural, las cuales abarcan desde la participación directa hasta la creación de mercados laborales y la distribución de fondos mineros. En una investigación más reciente, Trivelli y Gil (2021) analizaron las ocupaciones de los jóvenes rurales y concluyeron que la "nueva ruralidad" presenta oportunidades para esta población. No obstante,

resaltaron que persisten deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios básicos en las zonas rurales, subrayando la necesidad de intervención estatal para mejorar esta situación.

En esta línea, se han elaborado trabajos que abordan temas relacionados con las comunidades campesinas, la falta de inclusión de estas comunidades en el proceso decisional de políticas públicas y el análisis de su posición en el contexto neoliberal. Estos estudios se han vinculado con la nueva ruralidad en regiones como Puno (Burneo y Trelles, 2019). Además, se han llevado a cabo investigaciones que exploran la interacción de las comunidades campesinas con el Estado, enfatizando la falta de inclusión de estas comunidades en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas (Vilca, 2019). Por su lado, Urrutia et al. (2019) elaboraron un análisis sobre la posición de las comunidades campesinas en el contexto neoliberal. Para ello, realizaron una revisión histórica sobre su origen y las dificultades que han enfrentado en el último siglo. También exploraron el concepto de "efecto comunidad", teorizado por Gonzáles de Olarte (1994), que sostiene que las comunidades tienen recursos para sobrevivir, como la tierra, el pasto y el ganado, y que deberían actuar de forma colectiva.

El acceso a los servicios básicos en las zonas rurales es un tema poco tratado en los estudios de desarrollo rural. Sin embargo, un reciente estudio de Trivelli y Gil (2021) sostiene la relación entre el acceso a servicios básicos y la oportunidad de desarrollo rural de la población joven. Otros estudios, como los realizados en el marco del SEPIA XVII (2018) y un caso en Pasco (Aguilar, 2020), también han abordado la desigualdad en los espacios rurales en términos de servicios básicos como la salud, la educación y el suministro de agua potable, argumentando la necesidad de mejorar la calidad y la sostenibilidad de estos servicios en el tiempo.

En la última década del siglo XXI, los estudios sobre desarrollo rural han abarcado áreas transversales muy importantes para el análisis y la comprensión de la realidad rural. Uno de los enfoques ha sido la seguridad alimentaria, en la que se destaca la relevancia de considerar al pequeño productor familiar como el actor principal en la cadena de decisiones y evaluar los limitantes específicos en cada contexto (Remy, 2021; Castillo, 2022). Además, se ha enfatizado en la inclusión del

enfoque de género en el desarrollo rural, con el objetivo de identificar los limitantes que enfrentan las mujeres en el proceso productivo y en el acceso a la educación superior, como en el caso de las mujeres indígenas (La Riva y Castillo, 2019; Pesantes et al., 2019).

Asimismo, se ha investigado sobre la juventud rural y sus cambios sociales y económicos en las últimas décadas, enfatizando en los factores estructurales que afectan su reproducción, como el acceso a servicios básicos y la posibilidad de migración a la ciudad y el uso de su “capital social” (Trivelli y Gil, 2021). En términos generales, Castillo (2022) y Asensio (2021) han subrayado que la educación juega un papel crítico en la comprensión de la relación que mantienen los jóvenes rurales con sus empleos y cómo buscan influir en la transformación del territorio rural y su consecuente desarrollo (Castillo, 2022, p.15). En este sentido, los autores plantean que muchos jóvenes rurales consideran la educación superior como una oportunidad para regresar a sus comunidades como agentes de cambio, con el objetivo de reemplazar a los líderes locales y promover un cambio social positivo que fomente el desarrollo en sus territorios.

En relación con ello, el trabajo de Trivelli y Urrutia (2018) también hace énfasis en que pese a los avances en la cobertura de los servicios estatales en las zonas rurales, el acceso a ellos sigue siendo difícil y su calidad es deficiente. Sin embargo, los jóvenes rurales creen que pueden desempeñar un papel en la mejora de estos servicios. De esta forma, los jóvenes rurales, después de culminar la educación básica, redefinen su vínculo con lo rural. Así, dejan de verlo como un lugar rezagado y lo conciben como espacio interconectado con lo urbano. Esta nueva percepción puede llevar a un enfoque más colaborativo para el desarrollo rural.

1.2. Marco teórico-conceptual

Esta sección presenta el marco teórico-conceptual para estudiar el desarrollo rural a través de la implementación de las políticas sociales a nivel subnacional. De esta forma, el resto del capítulo primero conceptualiza el desarrollo rural y las políticas sociales. Posteriormente, se examinan los enfoques sobre la implementación de políticas públicas, el enfoque de gobernanza multinivel (Charbit,

2011) y las políticas públicas multinivel (Morata, 2011; Suárez y Gasparrini, 2019). Luego, se presenta el enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) junto con las características de las principales dinámicas territoriales rurales. Finalmente, esta sección concluye con la propuesta del marco analítico para el análisis de la investigación presentada en la tesis.

1.2.1. Definición de desarrollo rural

El tema del desarrollo se caracteriza por su complejidad tanto en la realidad como en el plano conceptual. En la realidad, esta complejidad surge de las múltiples dimensiones involucradas, como lo económico, social, político, cultural, tecnológico y territorial, y de las interconexiones entre estas dimensiones. En el ámbito conceptual, no existe un consenso sobre la definición de desarrollo, ya que este concepto es siempre relativo (Eguren, 2002, p. 50). Por lo tanto, el desarrollo se comprende en contraposición al subdesarrollo, lo que se refleja en la diversidad de adjetivos que acompañan al término "desarrollo", como desarrollo económico, desarrollo sostenible y desarrollo humano.

La conceptualización de desarrollo rural no está exenta de las complejidades mencionadas anteriormente. No obstante, para fines de esta tesis se toman en cuenta los cuatro criterios propuestos por Plaza (1998) para una definición del desarrollo rural. Primero, el desarrollo rural no se limita a cuestiones agrícolas, sino que abarca una variedad de actividades económicas y fuentes de ingreso. Segundo, el desarrollo rural debe priorizar a los y las habitantes rurales, especialmente los más pobres y excluidos (Chambers, 2005), reconociendo su diversidad en términos de activos productivos, capital humano, capital social y características culturales (Chiriboga, 1999). De este modo, se busca mejorar su calidad de vida y empoderamiento a través de políticas y programas inclusivos.

Tercero, el desarrollo rural supone la participación activa de la población rural en la toma de "decisiones que les afectan" y por el fortalecimiento de organizaciones locales (Villegas, 1998, p. 70). Finalmente, el desarrollo rural enfatiza la necesidad de lograr la equidad territorial, de género y social en el acceso a bienes, servicios y beneficios del desarrollo (Plaza, 1998). Así, se reconoce la diversidad en las manifestaciones rurales y la importancia de políticas diferenciadas (Pachón, 2011).

En síntesis, en términos de (Plaza, 1998, p. 36): “la propuesta de desarrollo rural debe estar inscrita en una propuesta de desarrollo nacional”.

Diversos autores coinciden con los criterios propuestos por Plaza (1998) para la definición de desarrollo rural. En esta línea, Bravo (2008) y Bonilla (2012) sostienen que el desarrollo rural se concentra en áreas rurales con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de su población por medio de participación activa de la comunidad y la potenciación de sus recursos. En este marco, bajo los criterios y concepciones presentadas, esta tesis comprende el desarrollo rural como el desarrollo humano que se logra alcanzar dentro de los territorios rurales. El desarrollo rural tiene como objetivo mejorar el bienestar de la sociedad en áreas rurales, teniendo en cuenta la diversidad de la población rural y promoviendo la participación activa, la equidad y el empoderamiento de las comunidades locales.

Ahora bien, debido a que el desarrollo rural se concibe de manera multidimensional y que toma en cuenta las particularidades de los territorios y presenta variaciones a lo largo del tiempo, no existe una única metodología para evaluar y medirlo. En América Latina, se han realizado diversos intentos de medir el desarrollo rural en un territorio, incluyendo análisis de índices compuestos.⁴ Sin embargo, debido a las diferencias culturales, geográficas y sociales, las mediciones de desarrollo rural varían entre países (INDER, 2021).

Por ejemplo, en Colombia, el Índice Sintético para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial considera pilares relacionados con la seguridad, justicia, derechos de propiedad, buen gobierno, participación, capital social, conectividad, servicios sociales y crecimiento económico (Castro y Escobar, 2013). En México, el Índice de Desarrollo Rural Integral y Sustentable aborda aspectos como el acceso a servicios, salud, educación, bienestar e ingreso promedio (Ayala et al., 2014). En Brasil, la caracterización socioeconómica de los territorios rurales se centra en condiciones demográficas, geográficas y la composición municipal (Jesús, 2016).

⁴ Los índices compuestos son una herramienta que combina múltiples indicadores dispersos en una sola medida, simplificando la comunicación de información en áreas como el desarrollo económico, desarrollo humano y desarrollo sostenible, Esto evita la complejidad de utilizar numerosos indicadores individuales (Santos & Santos, 2014).

Pese a la diferencia en las variables que componen estos índices de desarrollo rural, existen tres dimensiones que la mayoría de mediciones de desarrollo rural en América Latina comparten. Primero, el aspecto económico que está vinculado con la actividad productiva del territorio y los ingresos de los habitantes (RIMISP, 2012; INDER, 2021). Segundo, la dimensión social que abarca el acceso a servicios de salud y educación. Por último, la dimensión relacionada con las características demográficas de la población (INDER, 2021). De esta manera, estas tres dimensiones se constituyen como un índice relevante para medir el desarrollo rural en un territorio en el tiempo.

En adición a ello, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también ha realizado esfuerzos metodológicos para evaluar la medición del desarrollo en un territorio, considerando el componente multidimensional que estos poseen en su estudio. En este sentido, el desarrollo no se limita estrictamente a los avances en términos de superación de pobreza monetaria, sino también a desigualdades. Por ese motivo, desde el PNUD (2019) se sostiene que el índice de desarrollo humano es el más acertado para estudiar el desarrollo en un territorio. El índice de desarrollo humano está compuesto por tres dimensiones: (1) la calidad de vida, (2) la vida saludable, y 3) la educación y habilidades. La calidad de vida se mide a través del ingreso familiar per cápita, la vida saludable se mide a través de la esperanza de vida al nacer y finalmente, la educación y habilidades se miden a través de los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolaridad (PNUD, 2018; PNUD, 2019).

A partir de esta breve discusión, esta tesis toma en consideración el aspecto económico y el desarrollo humano para evaluar el desarrollo rural en un territorio a lo largo del tiempo. Por tanto, en esta tesis se considera que el desarrollo rural está presente en un territorio cuando hay un incremento de desarrollo humano acompañado de una reducción de la pobreza monetaria a lo largo del tiempo. Estos son los indicadores que se toman en cuenta como criterios para evaluar el desarrollo rural en el contexto de esta investigación.

1.2.2. Definición de políticas sociales

Las políticas sociales han sido consideradas por diversos autores como un conjunto de medidas redistributivas por parte del Estado que contribuyen a mejorar la calidad de vida de una nación (Esping Andersen, 1990). Desde esta mirada, se ha hecho énfasis en los recursos que se deben distribuir en la sociedad frente a los riesgos intergeneracionales (Esping Andersen, 1990). En cambio, otros estudios consideran que las políticas sociales van más allá de la redistribución de recursos y plantean que estas se preocupan por ofrecer oportunidades y reforzar herramientas que fomenten la equidad e integración social (Delgado, 2002). Desde esta perspectiva, Filgueira et al. (2006) plantean que las políticas sociales pueden comprenderse como la herramienta de gobierno que tiene como objetivo principal situar al ser humano en el centro de atención, no como individuo aislado, sino como parte integral de una comunidad.

En la etapa de implementación de las políticas sociales, el Estado tiene un rol fundamental, dado que tiene la responsabilidad de garantizar la protección social de la población. Las políticas sociales se construyen como una herramienta que sigue los principios de necesidad, solidaridad y ciudadanía y es el Estado el que se encarga de ofrecer una respuesta a las necesidades sociales de la población (Andrenacci y Repetto, 2006). En esta línea, el Estado tiene el deber de generar condiciones básicas en la población en relación con la equidad social y, en consecuencia, la cohesión social. Si bien como sostiene Repetto (2010), las políticas sociales carecen de un significado exacto, se hace uso de estas para referir a las políticas de gobierno que tienen un “impacto directo en el bienestar de los ciudadanos” a través de proporcionarles servicios e ingresos (Repetto, 2010, p. 54).

En este marco, las políticas sociales tienen una función doble: por un lado, la función distributiva para contrarrestar las fallas de mercado y, por otro lado, la función integradora de los derechos de bienestar. Esta se centra en garantizar que las personas tengan igualdad de oportunidades y derechos en áreas como la atención médica, la educación, la vivienda, la seguridad social y otros aspectos clave de la calidad de vida (Offe, 1999). Por ello, desde diversos estudios se destaca que el fin último de las políticas sociales es superar el ciclo vicioso que conecta un bajo crecimiento con la falta de recursos, desigualdad en la distribución y

marginación social. De esta manera, las políticas sociales no solo deben garantizar la redistribución de recursos económicos, sino también replantear cómo el capital humano y las capacidades llegan a la sociedad en su conjunto (Machinea y Cruces, 2006).

Por último, las políticas sociales operan a través de instrumentos de acción pública del Estado, los cuales pueden ser normativos, presupuestales y operativos. Según Filgueira et al. (2006) estos siguen tres principios de intervención: la universalidad, la solidaridad y la eficiencia. Primero, se plantea el universalismo de las políticas para que se fortalezca la ciudadanía y se garanticen los derechos fundamentales. Segundo, el principio de solidaridad incluye la valorización de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la provisión de transferencias o bienes y servicios de alta calidad. Esto tiene como objetivo brindar oportunidades y posibilidades para toda la ciudadanía, buscando igualar las diferentes clases sociales. Tercero, el principio de la eficiencia se refiere a la transparencia en el proceso de implementación de las políticas. Asimismo, se plantea ofrecer incentivos para que se promueva un mejor uso y asignación de recursos en la implementación (Machinea y Cruces, 2006, p. 21-23).

1.2.3. El ciclo de políticas públicas y la complejidad de la etapa de implementación

Las políticas (sociales) se encuentran enmarcadas dentro del ciclo de políticas públicas. Este ciclo es el resultado de la búsqueda de diversos autores por intentar comprender cómo se dan los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas. Subirats et al. (2012) ofrecen este marco de referencia aludiendo que este esquema debe entenderse como una herramienta que facilite la comprensión y búsqueda de significado en las decisiones tomadas dentro del contexto de una política pública, en lugar de considerarlo como algo “real y rastreable” (Subirats et al., 2012, p.42). Por esta razón, Subirats et al. (2012), guiándose del trabajo previo de Parsons (1995), proponen cinco fases que componen la secuencia de las políticas públicas: 1) el surgimiento y percepción de los problemas; 2) la incorporación a la agenda política; 3) la formulación de la política y toma de decisiones; 4) la implementación y 5) la evaluación.

En la primera fase se detectan las necesidades y carencias sociales que requieren atención. Esto puede surgir cuando se percibe una diferencia entre la situación actual y la deseada, y la incorporación del problema a la agenda política depende de su visibilidad en los medios y su relevancia (Lindblom, 1991). En la segunda fase se decide cuáles de los problemas identificados se considerarán para la “acción gubernamental”. Es un proceso de selección de entre múltiples demandas, realizado por actores clave del sistema político (Subirats et al., 2012). En la tercera fase, se desarrolla un plan para abordar el problema previamente elegido. Esto implica definir un modelo causal, seleccionar objetivos, instrumentos y procesos para resolverlo.

La implementación constituye la cuarta fase. En ella se lleva a cabo el plan de política en situaciones concretas, esto implica la utilización de recursos humanos, materiales y financieros con el fin de alcanzar los objetivos establecidos de la forma más eficiente posible (Rubio, 2013, p.148). Esta fase puede presentar un alto nivel de complejidad, dado que a menudo se ve influenciada por diversos factores que pueden alterar, apoyar u obstaculizar el cumplimiento de los objetivos iniciales de la política pública (Revuelta, 2007). Por último, la fase de evaluación busca medir los resultados y efectos de la política implementada, se evalúa su impacto en el comportamiento de los grupos objetivo y en la resolución del problema (Subirats et al., 2012).

Como se mencionó anteriormente, la fase de la implementación es la más compleja e incierta del ciclo de políticas públicas. Con respecto a esto, Grindle (2009) señala que normalmente los obstáculos pasan desapercibidos a medida que erosionan la intención y el impacto de la política, lo cual da lugar a lo que ella denomina “la brecha de la implementación”. El *policy gap* o brecha de implementación corresponde a la disparidad entre “lo que se anuncia” como política y lo que realmente se lleva a cabo. Grindle (2009) explica que hay distintos factores por los cuales podrían surgir problemas en la implementación: un diseño pobre de la política y un contexto político, económico o social perjudicial, lo cual incluye las capacidades administrativas y de gestión de los actores que implementan. Así, una política debe ser diseñada con un enfoque estratégico de implementación que tome

en cuenta tanto el contenido de la política como el contexto en el que se implementa.

De este modo, Grindle (2009) sugiere que los hacedores de política ajusten el contenido de las políticas para hacerlas más viables y efectivas. También propone crear un sistema de incentivos que compense a los “perdedores” para mitigar posibles obstáculos a la implementación. Además, plantea la posibilidad de tomar acciones para alterar el contexto en el cual se llevará a cabo la política, como mejorar las habilidades de los implementadores de la política, involucrar a grupos ciudadanos o movilizar a aquellos con interés en la implementación efectiva, e incluso involucrar a políticos como intermediarios en la implementación de la política.

En esta línea, existen también factores que condicionan la implementación de políticas públicas. Basándose en los trabajos de O’Toole (2007) y Parsons (2007), Rubio (2013) propone cuatro tipos de factores que condicionan la implementación de políticas. En primer lugar, están los factores inherentes al diseño de la política, que incluyen la claridad de los objetivos, los procesos de aprobación y los cambios legales. Segundo, están los factores relacionados con los recursos de la política, como el acceso a recursos materiales y financieros, la capacidad técnica y la política de incentivos. Tercero, se encuentran los factores asociados a los actores involucrados, tales como la diversidad de actores, la divergencia de agendas, la coordinación y la comunicación, así como la capacidad de adaptación. Por último, están los factores externos, que abarcan el ambiente político, los desastres naturales, las huelgas y las crisis (Rubio, 2013, p. 149).

A partir de lo mencionado en las líneas anteriores, se sostiene que la etapa de la implementación de las políticas es un proceso complejo que suele enfrentar obstáculos que generan una “brecha” entre lo que se diseña y lo que se ejecuta. Además, a partir de la literatura, se reconoce la existencia de factores externos que influyen y condicionan el proceso de ejecución de las políticas y su consecuente resultado en el territorio. Ahora bien, existen múltiples actores involucrados dentro de la realización de las políticas en los territorios. En este marco, la siguiente sección explora los enfoques que abordan estos desafíos en la implementación de políticas públicas y los actores dentro de los enfoques que se desarrollan.

1.2.3.1. Enfoques sobre la implementación de políticas públicas

Dentro de la literatura se identifican tres principales modelos de implementación de las políticas públicas, los cuales son: el *top-down* o prospectivo, el *bottom-up* o retrospectivo y el modelo híbrido (Pülzl y Treib, 2007). El modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) o prospectivo se produce de manera descendente. La implementación comienza con una decisión tomada por el gobierno central, y la visión es de naturaleza jerárquica. Así, las agencias de menor nivel llevan a cabo la ejecución de las decisiones previamente adoptadas en niveles superiores. De este modo, la implementación va de “arriba hacia abajo” (Sabatier y Mazmanian, 1981). Algunos estudios argumentan que uno de los problemas que puede surgir en este tipo de modelos es que haya falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, lo cual puede derivar en retrasos e incumplimientos (Majone y Wildavsky, 1995).

El modelo *bottom-up* (de abajo hacia arriba) o retrospectivo se caracteriza por ser un punto de encuentro entre todos los involucrados en el proceso de implementación. Según Pülzl y Treib (2007) este modelo “de abajo hacia arriba” surge como respuesta a los modelos rígidos de tipo *top-down*. Los estudios de Lipsky (2010) contribuyen a resaltar el papel de los *street-level bureaucrats* o (burócratas de la calle). Ellos representan un factor importante dentro de este enfoque, pues poseen discrecionalidad y autonomía en sus tomas de decisiones, lo cual les permite adaptar o adecuar la políticas al contexto en el cual se encuentran. Estas prácticas de discrecionalidad se manifiestan por medio de la “racionalización del servicio” y la coordinación de acciones colectivas (Lipsky, 2010; Higgins et al., 2016). Por un lado, la racionalización del servicio, como lo denomina Lipsky (2010) refiere a adaptar los poco recursos con los que se cuenta a las realidades y demandas de los usuarios para poder lidiar y reducir la complejidad del ambiente. Por otro lado, la coordinación de acciones colectivas genera un beneficio directo en la prestación de servicios.

Finalmente, el modelo híbrido “reconoce que los factores que condicionan el éxito o fracaso de la implementación son múltiples y dinámicos” (Rubio, 2013, p.153). De esta manera, se recupera lo mejor de cada enfoque según lo requiera el caso. Por tanto, este modelo implica que tanto las dimensiones del modelo *top-down*

como *bottom-up* son relevantes para el análisis y se reconoce que la fase de implementación de las políticas públicas fluye de manera colaborativa en todos los niveles (Rubio, 2013).

Ahora bien, existen numerosos estudios que se han concentrado en observar cómo diferentes niveles burocráticos interactúan y ejercen influencia en las decisiones a lo largo de diversas fases del ciclo de políticas públicas. Gran parte de estas investigaciones se ha centrado en analizar el papel de los burócratas de alto nivel (Codato y Franz, 2018; Loureiro y Abrucio, 2018), así como en estudios sobre los burócratas de la calle o de nivel “operativo” que son quienes se relacionan con los usuarios en la prestación de servicios públicos (Brodkin, 2012; Lipsky, 2010). No obstante, existe una literatura más reciente que se ha dedicado a analizar a los actores que se encuentran entre los burócratas de alto nivel y los burócratas de nivel operativo, a estos se les ha denominado como *mid-level bureaucrats* o burócratas de nivel medio (Howlett, 2011).

Los burócratas de nivel medio desempeñan un papel esencial en la implementación de políticas públicas. Su importancia radica en que actúan como traductores y facilitadores cruciales entre las decisiones tomadas en niveles superiores de gobierno y la ejecución práctica en el terreno (Howlett, 2011; Oliveira, 2012). Estos burócratas de nivel medio gestionan las brechas entre las normas y las operaciones, haciendo posible que las políticas se adapten a situaciones concretas y sean implementadas de manera efectiva. Además, desempeñan un papel clave en la negociación, articulación y establecimiento de relaciones, lo que les permite influir tanto en sus superiores como en sus subordinados (Kelly y Gennard, 2007). Su capacidad para comprender y aplicar los valores institucionales, así como su habilidad para navegar en el terreno político y técnico, los convierte en actores fundamentales para que las políticas públicas se materialicen de manera exitosa y respondan a las necesidades reales de la sociedad.

Esta sección permite comprender el viaje de las políticas públicas desde su diseño hasta su implementación. Desde la literatura se proporciona una base teórica sobre la brecha e inherente complejidad que existe entre el diseño y la implementación de las políticas. Estos conceptos resultan indispensables para el desarrollo de la tesis, dado que permiten reconocer la existencia de los factores que

influyen en el proceso de implementación de las políticas sociales. Dichos factores, a su vez, delimitan las limitaciones que afectan el desempeño efectivo de estas políticas en contextos territoriales específicos. De igual manera, a partir de la revisión de los enfoques sobre la implementación de las políticas se revela la presencia de múltiples actores involucrados en la ejecución de las políticas sociales dentro de los territorios. Estos pueden ser actores locales, nacionales, así como actores que se encuentran a un nivel medio que se caracterizan por su ejecución práctica en el territorio.

1.2.4. Enfoque de gobernanza multinivel y capacidad estatal

La gestión y la implementación de políticas públicas en contextos de descentralización requiere de un enfoque basado en gobernanza multinivel. La gobernanza multinivel implica el reparto de la autoridad y responsabilidad dentro del desarrollo y aplicación de las políticas de diversos niveles administrativos y territoriales. Estos pueden ser entre distintos actores del gobierno central (ministerios y/o agencias públicas), entre los tres niveles de gobierno (nacional/regional/local) y entre distintos actores que se encuentran a nivel subnacional (Charbit, 2011, p. 13). Así, la gobernanza multinivel es utilizada para caracterizar la relación entre los actores públicos que se sitúan en distintos sectores de gobierno.

Dentro del marco de la gobernanza multinivel, se destaca la participación activa de la sociedad civil. Esta dimensión de la sociedad civil se define como un “entramado social” compuesto por diversas unidades autónomas, definidas por sus ubicaciones geográficas y sus funciones específicas, que coexisten pacíficamente y buscan colectivamente “resistir” la subordinación al estado. Este entramado social no solo aspira a ser incluido en las “estructuras políticas nacionales”, sino que además desempeña un papel dinámico en la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas (Oxhorn, 2014, p. 261).

Trabajos recientes como el de Augusto et al. (2017) dan cuenta de cómo la sociedad civil ha demostrado habilidades para capitalizar los contextos de descentralización y gobernanza multinivel. Estos momentos clave se han convertido en oportunidades para la sociedad civil de influir y contribuir activamente a la

implementación efectiva de políticas públicas en diversos ámbitos. El trabajo aborda los casos de las regiones de San Martín y Cusco en Perú, ilustrando cómo la sociedad civil, al aprovechar la descentralización, ha impulsado la creación de instituciones regionales, la promulgación de leyes y el desarrollo de normativas que atienden a las necesidades específicas de las comunidades locales (Augusto et al., 2017). Esto da cuenta de cómo la sociedad civil no solo participa, sino que también influye en la toma de decisiones y en la configuración de políticas a nivel local y regional en un contexto de gobernanza multinivel.

En esta línea, la articulación multinivel se establece como un enfoque de trabajo para las entidades gubernamentales, en línea con la descentralización, la evolución de los problemas sociales y la relevancia del enfoque territorial. Cravacuore et al. (2004) sostienen que la articulación contiene el acuerdo y la coordinación de políticas entre dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil, que se traducen en acciones concretas. Cada organización asume tareas específicas y aporta su experiencia, sin relaciones de subordinación entre ellas (Cravacuore et al., 2004, p. 18). No obstante, aunque ésta es la conceptualización teórica, en la práctica estas condiciones no siempre se cumplen. Más adelante se detallan los problemas que surgen para la aplicación de la gobernanza y articulación multinivel en el contexto peruano.

Ahora bien, en el marco de la gobernanza multinivel, se fortalecen las políticas multinivel, que implican la colaboración y coordinación de diversos actores en la administración de problemas sociales complejos. Morata (2011) las define como la colaboración entre actores estatales y no estatales, incluyendo organizaciones no gubernamentales y el sector privado, en la gestión de problemas sociales complejos. Estas políticas están diseñadas para representar un enfoque innovador al abordar cuestiones sociales, lo que se busca es abordar la importancia de la coordinación y cooperación entre diferentes niveles de gobierno (Suárez y Gasparrini, 2019).

En esta línea, la CEPAL (2017) plantea que el enfoque de gobernanza multinivel postula que, para la comprensión de las dinámicas de desarrollo en un territorio y sus intervenciones, se debe incorporar una “mirada integral y compleja de las interacciones entre las diversas escalas geográficas del desarrollo” (CEPAL,

2017, p. 14). Esto implica tener en cuenta no solo las dinámicas locales, sino también las regionales, nacionales e incluso internacionales, reconociendo que estas diversas escalas están interconectadas y que las decisiones y políticas en un nivel pueden tener efectos significativos en otros niveles. Por tanto, trabajar en un entorno multinivel implica una labor compleja de coordinación que involucra a una multiplicidad de actores y organizaciones con el objetivo de alinear diversas estrategias, políticas y programas para lograr una intervención pública coherente.

Existen dos requisitos previos para que el enfoque de gobernanza multinivel tenga resultados eficaces (Morata 2011). Primero, debe existir el liderazgo público, por lo que debe haber instituciones que puedan pensar y actuar en función de los intereses generales. Segundo, se requieren mecanismos de coordinación y cooperación entre los actores, incluyendo autoridades desconcentradas del gobierno nacional y los burócratas de los gobiernos subnacionales. Estos mecanismos implican herramientas que faciliten no solo la construcción de consensos, sino también la participación de todos aquellos que son necesarios para resolver los problemas (CEPAL, 2017).

Pues bien, en el contexto de descentralización del Perú no se cumplen necesariamente las condiciones y características mencionadas en la literatura. Se han realizado estudios donde se evidencia que en el Perú existe una débil articulación intersectorial (SGP-PCM, 2013). La estructura organizacional del Estado es altamente jerarquizada y compleja, lo cual limita la existencia de coordinación efectiva entre ministerios, niveles de gobierno y otras instituciones durante la implementación de políticas públicas. La coordinación intergubernamental en el Estado peruano ha sido descrita como “escasa, difícil, costosa y muy poco efectiva” (SGP-PCM, 2013, p. 7). Para Arroyo (2017) la falta de eficacia de las políticas del país se atribuyen a la falta de un Estado multinivel “coherente”. En este marco, se plantea la necesidad de que cada nivel y sector del Estado cuente con funciones bien definidas y los recursos necesarios para asegurar la implementación adecuada de las intervenciones (Arroyo, 2017).

La eficacia de la implementación de las políticas en un marco de gobernanza multinivel está también vinculadas a la capacidad del Estado. En ese sentido, conviene desarrollar una breve discusión sobre lo que se comprende

conceptualmente por capacidad estatal. Mann (1984) presenta el concepto de “poder infraestructural” para referirse a la capacidad del Estado para “penetrar” en la sociedad civil y aplicar decisiones logísticas en todo su territorio. Asimismo, este poder infraestructural se basa en la interconexión organizativa entre actores estatales y no estatales. Mann (1984) trabaja el concepto desde una perspectiva relacional entre diversas agencias estatales, el Estado y la sociedad civil.

En esta misma línea, Centeno et al. (2017) comprenden a la capacidad estatal de manera relacional. De esta manera, la capacidad estatal refiere a la habilidad organizativa y burocrática para poder implementar proyectos gubernamentales (Centeno et al., 2017). De esta forma, la capacidad del Estado, según Centeno et al. (2017), debe examinarse de manera conjunta con un análisis de los actores políticos y las fuerzas sociales para poder comprender plenamente el rendimiento del Estado. Esta propuesta dialoga con lo planteado por Bersch et al. (2017) donde se sostiene que la capacidad estatal es “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida” (Bersch et al., 2017, p. 2). Por último, Fukuyama (2013) comprende la capacidad del gobierno de manera relacional entre la capacidad estatal y la autoorganización de la sociedad subyacente.

A partir de lo revisado en esta sección, esta tesis sostiene que la gobernanza multinivel y la capacidad estatal ofrecen una base teórica para analizar la implementación de políticas públicas en contextos de descentralización. La gobernanza multinivel permite comprender la distribución de autoridad y la colaboración entre distintos niveles gubernamentales, mientras que la capacidad estatal, analizada desde una perspectiva relacional, enfatiza la importancia de la coordinación entre actores políticos y fuerzas sociales. De este modo, esta base teórica construye un marco analítico necesario para comprender cómo las dinámicas nacionales y locales, junto con la coordinación entre niveles de gobierno, influyen en el desarrollo rural y la implementación de políticas a nivel subnacional.

1.2.5. Enfoque de desarrollo territorial rural

Los enfoques teóricos dedicados al estudio del desarrollo rural en América Latina evolucionaron desde aspectos económico-productivos hacia su integración

en las políticas públicas en el nuevo milenio. Durante la década de 1970, los trabajos que utilizaron estos enfoques se concentraron en estudiar aspectos económico-productivos y a explorar dinámicas relacionadas al sector agrícola y el rol de los mercados (De Janvry, 1981). Una década más tarde, en 1980, se centraron en discutir las dinámicas locales orientadas a “organizaciones de base” y el surgimiento de “nuevos actores” (Long, 1989). En la década de 1990, se apostó por un enfoque integral y, por tanto, se puso atención en el área productiva, institucional, cultural y política. En ese sentido, a partir de esta década nacen enfoques tales como el desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué, 2004), el cual obtuvo una “amplia difusión e impacto en la región” (Fernández et al., 2019, p. 16).

Schejtman y Berdegué (2004) caracterizan el enfoque de desarrollo territorial rural a partir de dos ideas fundamentales. La primera se relaciona con la necesidad de una transformación productiva que promueva la diversificación de las actividades económicas en las áreas rurales mediante cambios en los modelos de producción y las formas de empleo. La segunda está ligada al desarrollo institucional que implica la participación más activa de los actores locales, las dinámicas entre ellos, así como de las reglas formales e informales que sustentan sus acciones en el ámbito rural.

La propuesta de desarrollo territorial rural presentada por Schejtman y Berdegué (2004) se alinea con la visión compartida por numerosos autores respecto de este enfoque durante la primera mitad de la década del 2000 (Echeverri y Ribero, 2002; Echeverría, 2003; Favareto, 2007; Pérez, 2001; Veiga, 2002). A pesar de la pluralidad de perspectivas que estos especialistas ofrecen sobre el enfoque, es posible identificar cinco elementos fundamentales en la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural. Estos elementos incluyen: 1) el reconocimiento del territorio; 2) la diversidad sectorial de la economía rural; 3) el papel de espacios urbanos y las relaciones urbano-rurales; 4) la construcción del territorio desde abajo y 5) la construcción de un actor territorial colectivo.

El primer elemento es el reconocimiento del territorio como un espacio con una identidad “socialmente construida” que es reconocido por sus agentes como “necesario” para limitar y definir las conexiones que establecen entre sí dentro de sí

mismos, y entre todos ellos y el mundo exterior, en función de los proyectos de desarrollo que planean emprender (Schetjman y Berdegué, 2004, p. 30-32). El segundo elemento es el reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural. Esto implica admitir que los sectores productivos van más allá de la agricultura, abarcando actividades primarias, servicios y manufacturas e industrias (Reardon et al., 2001).

El tercer elemento es identificar el papel que tienen los actores dentro del territorio. Así, se reconocen vínculos y actividades en los espacios rurales-urbanos, con sus interdependencias y articulaciones. Como cuarto elemento se considera que las estrategias y programas de desarrollo territorial deben ser diseñados y ejecutados considerando las particularidades de cada territorio y tomando en cuenta las dinámicas tanto internas como supraterritoriales (Berdegué y Favareto, 2019). Por último, las estrategias y programas de desarrollo territorial implican la formación de un “actor territorial colectivo” que construya una agenda territorial, considerando que en cada territorio existen diversos actores con intereses particulares, que a veces pueden entrar en conflicto (Berdegué y Favareto, 2019, p.16-17).

El enfoque de desarrollo territorial rural (DTR) ofrece herramientas conceptuales necesarias para el análisis de esta tesis, pues ayuda a comprender la complejidad del desarrollo rural, enfatizando la importancia de la participación activa de los actores locales y tomando en cuenta las particularidades territoriales en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo. Ahora bien, dentro de este enfoque se da cuenta de las dinámicas que se dan dentro del territorio. A continuación, se presentan estas dinámicas, sus características y los mecanismos y recursos que utilizan para tener influencia dentro del territorio.

1.2.5.1. Dinámicas territoriales rurales

Las dinámicas territoriales rurales se refieren a los procesos y cambios que ocurren en el ámbito rural en términos políticos, sociales y económicos. Dentro de estas dinámicas se encuentran un conjunto de actores que tienen un rol activo dentro del territorio, las coaliciones territoriales. Las coaliciones territoriales son un conjunto de alianzas y colaboraciones entre diversos actores que comparten objetivos comunes y realizan acciones convergentes en torno a una dinámica

territorial de desarrollo (Tanaka, 2012). De esta manera, se les distingue de otra forma de acción colectiva como los grupos de interés o movimientos sociales, puesto que las coaliciones territoriales suelen ser encabezadas por diversas élites locales que canalizan su expresión y representación política a través de partidos políticos, grupos de interés, acuerdos corporativos y otros medios convencionales (Berdegué, 2012). En cambio, lo característico de los movimientos sociales es que representan intereses que no encuentran representación a través de estas vías tradicionales, por lo tanto, optan por la acción directa como medio de expresión (Tanaka, 2012).

En particular, la literatura identifica cinco elementos necesarios para distinguir una coalición territorial de otras formas de acción colectiva: la diversidad de actores, los intereses comunes, la permanencia en el tiempo, la disponibilidad de recursos y la capacidad de acción articulada (Fernández et al., 2014). Primero, las coaliciones son formadas por diversos actores como una respuesta a la necesidad de obtener apoyo mutuo para lograr sus objetivos (Tanaka, 2012). Estas coaliciones implican cálculos, riesgos y ventajas para sus miembros, y su formación se basa en un cálculo racional de cada actor en función de las posibilidades de alcanzar sus metas. Además, los incentivos para formar coaliciones son más fuertes cuando los actores perciben una amenaza que afecta sus intereses o su supervivencia como actores sociales autónomos. Por lo tanto, es más común encontrar coaliciones en contextos de tensión social o política, donde hay diferencias marcadas (Fernández et al., 2014).

Segundo, las coaliciones sociales están caracterizadas por los intereses comunes entre sus miembros (Berdegué, 2012). Si bien algunas coaliciones territoriales presentan sus objetivos de manera explícita, ya sea por medio de un programa o manifiesto, esto no es necesario, pues los objetivos comunes también pueden ser consecuencia de “una sinergia de intereses particulares”, el cual no se llega a plasmar en un programa explícito (Fernández et al., 2014, p. 5). Tercero, las coaliciones permanecen en el tiempo, esto implica que los puntos en los cuales los actores convergen deben ir más allá que un periodo de corto plazo. A partir de esto, se distingue entre las coaliciones rígidas, que mantienen un programa constante a lo largo de su historia, y las coaliciones adaptativas, que se recrean y se adaptan a las

circunstancias a lo largo de su existencia, sin perder la secuencia de sus acciones (Fernández et al., 2014).

Cuarto, la existencia de coaliciones se basa en la disponibilidad de recursos diversificados. Las coaliciones son poderosas en la interacción social, dado que reúnen actores con diversos recursos, capitales o activos, estos pueden ser: económicos, políticos, sociales o simbólicos. La variedad de estos recursos influencia el tipo de acciones que cada coalición puede emprender en un contexto dado. Dependiendo de si los recursos están más concentrados o distribuidos, existirán actores con mayor o menor poder dentro de las coaliciones (Berdegué, 2012). Además, las coaliciones suelen basarse en creencias, ideas, normas y valores compartidos entre sus integrantes, lo que puede manifestarse en un discurso articulado que fortalece la cohesión interna y la legitimidad de la coalición ante otros actores (Fernández et al., 2014).

Finalmente, las coaliciones territoriales cuentan con capacidad de acción articulada y buscan producir cambios en las dinámicas sociales, económicas o políticas de su área geográfica (Fernández et al., 2014). Esto las distingue de otras formas de acción colectiva que pueden ser transversales o supraterritoriales, aunque no excluye la posibilidad de que se articulen con otras coaliciones de diferentes ámbitos (Berdegué, 2012). Estos cinco elementos se encuentran presentes en diferente medida en todas las coaliciones territoriales.

Ahora bien, existe a su vez lo que ha sido denominado como el “tipo ideal” de coalición territorial, estas son las coaliciones territoriales transformadoras⁵. Este modelo idealizado de coalición busca impulsar cambios institucionales y transformaciones en las dinámicas territoriales de las zonas rurales de América Latina, con el objetivo de promover el desarrollo territorial inclusivo (Fernández y Asensio, 2014). El propósito de este tipo ideal es proporcionar un marco teórico para analizar las coaliciones "realmente existentes" en el contexto del desarrollo rural en América Latina y determinar en qué medida se asemejan a este modelo ideal. El análisis se centra en identificar las diferencias y similitudes entre las coaliciones estudiadas, considerando sus desafíos específicos, como la eficiencia, la cohesión

⁵ La existencia de coaliciones territoriales transformadoras en un territorio se mide a través de los resultados, Fernández et al. (2012) realizan una evaluación de casos concretos enfocándose en cómo se negocia el dilema entre crecimiento económico e inclusión social.

interna, la toma de decisiones y las relaciones con otros actores territoriales (Fernández et al., 2014, p. 6-7).

Estas coaliciones “ideales” se distinguen de otras coaliciones territoriales por su capacidad de perseguir objetivos tanto de crecimiento económico como de inclusión social, y lograr un equilibrio entre ambos objetivos en beneficio del desarrollo territorial inclusivo. En esta línea, Fernández y Asensio (2014) plantean tres tipos de coaliciones transformadoras dependiendo del objetivo al que apunte la coalición. Así, se establece que existen 1) las coaliciones que apuestan por el crecimiento económico como principal objetivo; 2) las coaliciones que apuestan por la equidad e inclusión como principal objetivo y 3) las coaliciones que apuestan por dinámicas que promueven el crecimiento económico e inclusión social.

En primer lugar, las coaliciones con objetivos de crecimiento económico buscan promover la actividad económica, aumentar la producción de bienes y servicios, y generar empleo. Estas coaliciones suelen tener la capacidad de movilizar recursos financieros significativos y a menudo cuentan con un actor o grupo de actores dominantes que lideran sus iniciativas. Además, utilizan un discurso que enfatiza la importancia del crecimiento económico como el motor principal del desarrollo y el progreso. Las acciones de estas coaliciones pueden tener un profundo impacto en las relaciones sociales y en el equilibrio político de la región, ya que su enfoque en el crecimiento económico puede reconfigurar la dinámica territorial (Fernández y Asensio, 2014, pp. 8-11).

A través de los trabajos realizados sobre coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento económico en América Latina se identifican los actores que integran estas coaliciones. Para el caso chileno, la coalición territorial busca impulsar la industria salmonera y, por tanto, está compuesta por empresarios nacionales, extranjeros y sectores específicos del Estado (Fernández y Miranda, 2014). Para el caso de Guatemala, la coalición denominada Ostúa-Güija se encuentra conformada por agricultores orientados a la exportación, proveedores de servicios agrícolas y comerciantes que capitalizan cambios económicos para establecer arreglos institucionales favorables (Asensio, 2014a). Es necesario mencionar que aunque estas coaliciones logren, en efecto, significativos logros económicos en términos de reducción de la pobreza y mejora de servicios básicos,

el éxito se puede traducir en pérdida de autonomía para pequeños productores rurales, lo cual presenta severos desafíos para la promoción de un desarrollo inclusivo (Fernández et al., 2014, pp. 29-31).

En segundo lugar, las coaliciones con objetivos de inclusión social o “pro-inclusión” promueven la equidad y la participación de la población local en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos. Estas coaliciones tienden a ser amplias y diversificadas, compuestas por actores públicos, privados, ONG e instituciones de la sociedad civil. Aunque su enfoque no se centra exclusivamente en el crecimiento económico, suelen trabajar en colaboración con diversos actores para abordar cuestiones relacionadas con el desarrollo económico sostenible, pero sin dejar de lado aspectos sociales y ambientales. Según los trabajos realizados sobre coaliciones territoriales con objetivos de inclusión social, los actores que integran estas coaliciones varían dependiendo del caso. En el caso de El Salvador, en la ribera norte del embalse Cerrón Grande, la coalición se compone de ONG locales, actores externos arraigados en el territorio (organizaciones públicas y privadas), y organizaciones sociales de base, como cooperativas agrícolas y ganaderas, cooperativas de pescadores, asociaciones de productores, y comités de manejo de cuenca (Asensio, 2014b). En el caso de Brasil, en el Valle de Jiquiriçá, la coalición está conformada por sindicatos agrarios, instituciones gubernamentales, ONG e instituciones de la Iglesia Católica (Meynard, 2014).

Estas coaliciones territoriales con objetivo de inclusión social buscan principalmente fortalecer la capacidad de la población local para participar en los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos, con un enfoque central en la inclusión social en sus respectivos territorios. A diferencia de las coaliciones con objetivos de crecimiento económico, estas coaliciones utilizan un discurso que destaca los valores sociales o referentes de gran alcance como principal argumento para legitimarse. No obstante, Fernández y Asensio (2014) sostienen que es importante tener en cuenta que su labor puede generar tensiones con otros sectores de la sociedad que pueden percibir estas coaliciones como una amenaza o tener intereses contrapuestos. Además, los resultados en términos de crecimiento económico pueden ser más limitados en comparación con las coaliciones centradas exclusivamente en el crecimiento económico.

Por último, el tercer grupo de coaliciones territoriales se caracteriza por la combinación de los dos objetivos mencionados anteriormente: crecimiento económico e inclusión social. No solo se trata de aumentar la producción o los ingresos, sino de asegurarse de que todos los miembros de la comunidad tengan la oportunidad de beneficiarse de este crecimiento (Fernández y Asensio, 2014). Esto implica prestar atención a los grupos marginados y desfavorecidos, como las comunidades indígenas, los pequeños agricultores o las mujeres rurales. Se busca reducir las desigualdades y mejorar el acceso a recursos y oportunidades para estos grupos. Además, estas coaliciones a menudo fomentan la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones y la implementación de proyectos. Esto fortalece el capital social al promover la colaboración y la cooperación entre diferentes actores en el territorio, lo que puede llevar a soluciones más efectivas y sostenibles (Fernández et al., 2014).

Estas coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento económico e inclusión social están conformadas por una multiplicidad de actores. En el caso de la coalición de Tungurahua en Ecuador, los actores que la integran son ONG locales, productores rurales intermedios, comerciantes de ferias y, a veces, comerciantes de mayor rango. Esta alianza exitosa se basa en una coordinación temprana entre propietarios y comerciantes, respaldada por capital social, estructura de propiedad de la tierra, infraestructura de riego e intervenciones gubernamentales (Hollenstein y Ospina, 2014). También, en el caso de la coalición de Quispicanchi en Perú se encuentran como actores los productores rurales, profesionales del desarrollo y autoridades locales de la zona sur de Cusco, generando mejoras cualitativas en la producción y comercialización de productos agropecuarios (Asensio, 2014c).

La revisión de las dinámicas territoriales y particularmente, las coaliciones territoriales, proporciona un marco sólido que examina cómo diferentes actores en áreas rurales se unen, colaboran y trabajan juntos para influir en el desarrollo de un territorio. Estas coaliciones representan una forma específica de acción colectiva con una influencia importante en las dinámicas políticas, sociales y económicas dentro de los entornos rurales. Además, la influencia de estas coaliciones varía según su enfoque, ya sea en el crecimiento económico, la inclusión social o una combinación de ambos objetivos. Esta tesis recupera cómo estas coaliciones

pueden afectar el desarrollo rural mediante sus acciones concretas, revelando la importancia de considerar la interacción entre los distintos actores, sus objetivos y su capacidad para generar cambios en las dinámicas sociales, económicas y políticas en áreas rurales.

1.2.6. Marco analítico e hipótesis

El marco analítico de esta tesis toma en consideración los tres enfoques planteados en el marco teórico: el enfoque sobre la implementación de políticas públicas, el enfoque de gobernanza multinivel, y el enfoque de desarrollo territorial rural. En ese sentido, la tesis primero aborda el enfoque sobre la implementación de políticas públicas, reconociendo que la efectividad de estas políticas está intrínsecamente vinculada a su ejecución práctica en el territorio. Seguidamente, se incorpora el enfoque de gobernanza multinivel, explorando las complejidades de la interacción entre actores gubernamentales a diferentes niveles y evaluando la capacidad de los organismos estatales para adaptar políticas a contextos subnacionales.

Además, se integra el enfoque de desarrollo territorial rural para analizar el impacto de las políticas sociales en contextos locales específicos, considerando las dinámicas y actores locales. Dentro de las dinámicas territoriales rurales se identifica la relevancia de la participación de múltiples actores que integran las coaliciones territoriales. De este modo, inspirado en el modelo de implementación híbrido (Rubio, 2013), este marco analítico reconoce la necesidad de superar dicotomías tradicionales, incorporando elementos tanto del modelo *top-down* como del *bottom-up*. Finalmente, se reconoce la autonomía y discrecionalidad de burócratas de nivel medio y local como elementos que influyen en la adaptación y efectividad de las políticas en contextos específicos.

En suma, esta tesis aprovecha la sinergia de los tres enfoques mencionados para abordar la complejidad de la implementación de las políticas sociales en zonas rurales para estudiar el desarrollo rural. El enfoque de implementación de políticas públicas permite analizar cómo se desarrollan y ejecutan las políticas en el territorio, considerando la interacción de actores gubernamentales, burócratas de nivel medio y local. El enfoque de gobernanza multinivel y la capacidad estatal permiten la

comprensión del reparto de autoridad en contextos de descentralización y los mecanismos de colaboración entre distintos niveles gubernamentales. Esto se complementa con la capacidad estatal analizada desde una perspectiva relacional, pues pone énfasis en la coordinación entre actores políticos y fuerzas sociales. Finalmente, el enfoque de desarrollo territorial rural ayuda a situar estas políticas dentro del contexto dinámico y socialmente construido de los territorios rurales, rescatando la importancia de las coaliciones territoriales como actores clave. Al combinar estos enfoques, esta tesis busca arrojar luz sobre los factores que explican el desarrollo en zonas rurales.

Hasta este punto, se ha esbozado el marco de análisis que utiliza la tesis. Ahora bien, esta investigación cuenta con tres hipótesis principales que nacen a partir de la revisión de la literatura y el marco teórico. Así, la primera hipótesis propone que la articulación y la coordinación entre burócratas locales, burócratas de nivel medio, autoridades locales y autoridades regionales son factores que explican el avance del desarrollo rural. Su capacidad para adaptar y ejecutar políticas públicas de manera coherente y eficiente, teniendo en cuenta las particularidades de las comunidades rurales, puede tener un impacto importante en el desarrollo de estas zonas. Es así que se presta atención a los burócratas locales pero abarcando también a los burócratas de nivel medio. Se postula que es mediante la capacidad de autonomía y discrecionalidad de estos actores, que se ajustan y adaptan las políticas al contexto en el que se encuentran teniendo como resultado avances en el desarrollo rural.

La segunda hipótesis postula que las coaliciones territoriales con fines de crecimiento económico son las que desempeñan un papel central en la promoción del desarrollo rural en un territorio. Estas coaliciones territoriales están integradas por autoridades locales, asociaciones de agricultores, empresas y comerciantes locales. Estas coaliciones territoriales generan avances en el desarrollo rural por medio de la movilización eficiente de recursos destinados a mejorar la productividad de la principal fuente de ingresos en el territorio. Además, la coordinación y colaboración con los actores del sector público y privado permite que las coaliciones puedan tener capacidad de acción e influencia en sus territorios.

Finalmente, la tercera hipótesis es que el avance del desarrollo rural se debe a la participación activa de los jóvenes rurales en el territorio. Desde la revisión de literatura nacional, diversos trabajos plantean que los jóvenes rurales constituyen un actor relevante dentro del proceso de desarrollo rural. Así, su relación cercana con el Estado y la creencia en su capacidad para mejorar los servicios gubernamentales los posiciona como agentes de cambio. La migración a la ciudad para la educación no solo les proporciona conocimientos, sino también un "capital territorial" que puede ser vital para el desarrollo. Su capacidad para aplicar conocimientos y liderar iniciativas de cambio social posee un gran potencial para mejorar las condiciones de vida y el desarrollo en sus lugares de origen.

1.3. Diseño de investigación y marco metodológico

Esta tesis hace uso de un diseño de investigación observacional multinivel. Es observacional debido a que no es manipulada conscientemente por la investigadora y esta solo recolecta información (Munck y Verkuilen, 2005). Este enfoque ofrece un análisis a profundidad de casos individuales. Asimismo, el diseño multinivel también permite analizar casos individuales en profundidad y, adicionalmente, es útil para comprender la variación territorial en fenómenos políticos, sociales o económicos (Došek, 2020). Esta tesis hace uso del enfoque subnacional comparativo dentro del diseño multinivel, lo que implica la consideración de múltiples niveles de análisis, donde las unidades subnacionales (como provincias o municipios) se estudian en relación con factores tanto a nivel nacional como entre diferentes países (Snyder, 2001). Entre las ventajas de trabajar con este enfoque multinivel es que permite una comprensión más profunda de la variación territorial y busca maximizar tanto la validez interna como la externa del argumento presentado en la investigación.

En relación con la propuesta de Snyder (2001), al comparar unidades subnacionales dentro del mismo país, se puede lograr una comparación más controlada. Esto facilita el aislamiento de variables y la identificación de patrones específicos, mejorando la validez interna de las conclusiones. Ahora bien, el diseño metodológico de esta tesis también presenta desafíos a considerar. Uno de ellos es la restricción en la cantidad de observaciones disponibles, dado que dificulta la validación de causalidades y la generalización de los resultados. Los estudios

multinivel a menudo se centran en el estudio de casos específicos, por lo que se puede limitar la capacidad de generalizar los resultados a un contexto más amplio. En consecuencia, las conclusiones derivadas de esta investigación no pueden extrapolarse directamente a contextos más amplios ni aplicarse a otras provincias rurales en diferentes períodos temporales (Anduiza et al., 2009).

1.3.1. Selección de casos de estudio

La selección de los casos de estudio, que incluye las provincias de Casma y Yungay en el departamento de Áncash, se fundamenta en una de las tres lógicas de análisis cruzado a nivel nacional, también conocido como análisis de N pequeña entre países, que forma parte del enfoque subnacional comparativo de N pequeña (Došek, 2020). Estas tres lógicas son: (1) la lógica de casos más similares a nivel subnacional, (2) la lógica de casos más diferentes a nivel nacional (mismo fenómeno subnacional), y (3) la lógica exploratoria de variables dependientes a nivel subnacional. En esta línea, para esta tesis se sigue la lógica de casos similares a nivel subnacional (Przeworski y Teune, 1970), esto implica la comparación de casos similares dentro de un país para explicar diferentes resultados o trayectorias causales en el tiempo.

De esta manera, al optar por casos subnacionales que comparten características de manera similar, pero difieren significativamente en la variable dependiente (desarrollo rural), se crea un marco propicio para explorar cómo factores específicos a nivel subnacional han desempeñado un papel en los resultados diferentes a lo largo del tiempo (Snyder, 2001). La elección de las provincias de Casma y Yungay como casos de estudio permite examinar minuciosamente por qué, durante el periodo de análisis (2009-2019), la provincia de Casma experimentó un avance en el desarrollo rural mientras la de Yungay no. Este enfoque facilita una comprensión más profunda de los determinantes subyacentes que han contribuido a la diferencia de resultados en el desarrollo rural entre estas dos localidades en el mismo contexto regional.

La selección de casos de estudio se basó en criterios que consideran una variedad de dimensiones del desarrollo rural, abordando aspectos económicos, sociales y demográficos, con especial acento en el índice de desarrollo humano (IDH) del territorio. Inicialmente, se identificaron los departamentos con las tasas de

ruralidad más altas, según el Censo de Población y Vivienda de 2017 (INEI, 2018), siendo estos Huancavelica, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huánuco, Puno, Ayacucho, Cusco, Áncash, Piura, La Libertad y Junín. Posteriormente, se utilizó una serie de indicadores que incluyen el IDH, ingresos económicos y acceso a servicios básicos y de salud para comparar estos departamentos. A partir de estos indicadores se obtuvo una comprensión más amplia y detallada de sus situaciones respecto al desarrollo rural (Anexo A).

La elección de Áncash como caso de estudio para el análisis del desarrollo rural se basa en su sobresaliente desempeño en indicadores clave. Con un PBI per cápita significativamente más alto en 2018 (S/. 21.599) que la mayoría de los otros departamentos. Además, la región exhibe logros educativos significativos, con promedios elevados de años de estudios alcanzados en 2011 (9,1) y 2019 (9,5), estableciendo una conexión entre el desarrollo económico y la formación de una fuerza laboral capacitada. La comparación con departamentos similares, aunque con PBI per cápita elevado, enfatiza la importancia de la educación para el desarrollo de forma sostenible. Asimismo, el acceso a servicios básicos en Áncash, con porcentajes elevados de hogares con energía eléctrica y servicio de agua por red pública en 2020 (96,8%) y 2021 (97,2%), se alinea con la noción integral del desarrollo rural.

Estos resultados sugieren que Áncash como caso de estudio se justifica por su excepcional desempeño en indicadores económicos, educativos y de servicios básicos. Por lo tanto, se optó por seleccionar dos provincias dentro de Áncash en función de la evolución de la pobreza monetaria y el índice de desarrollo humano. La Tabla 1.1 muestra una comparación de la evolución de la pobreza monetaria en las provincias de Áncash durante el período de 2009 a 2019.

Tabla 1

Comparación de indicadores de pobreza monetaria y desarrollo humano en provincias de Áncash (2009-2019)

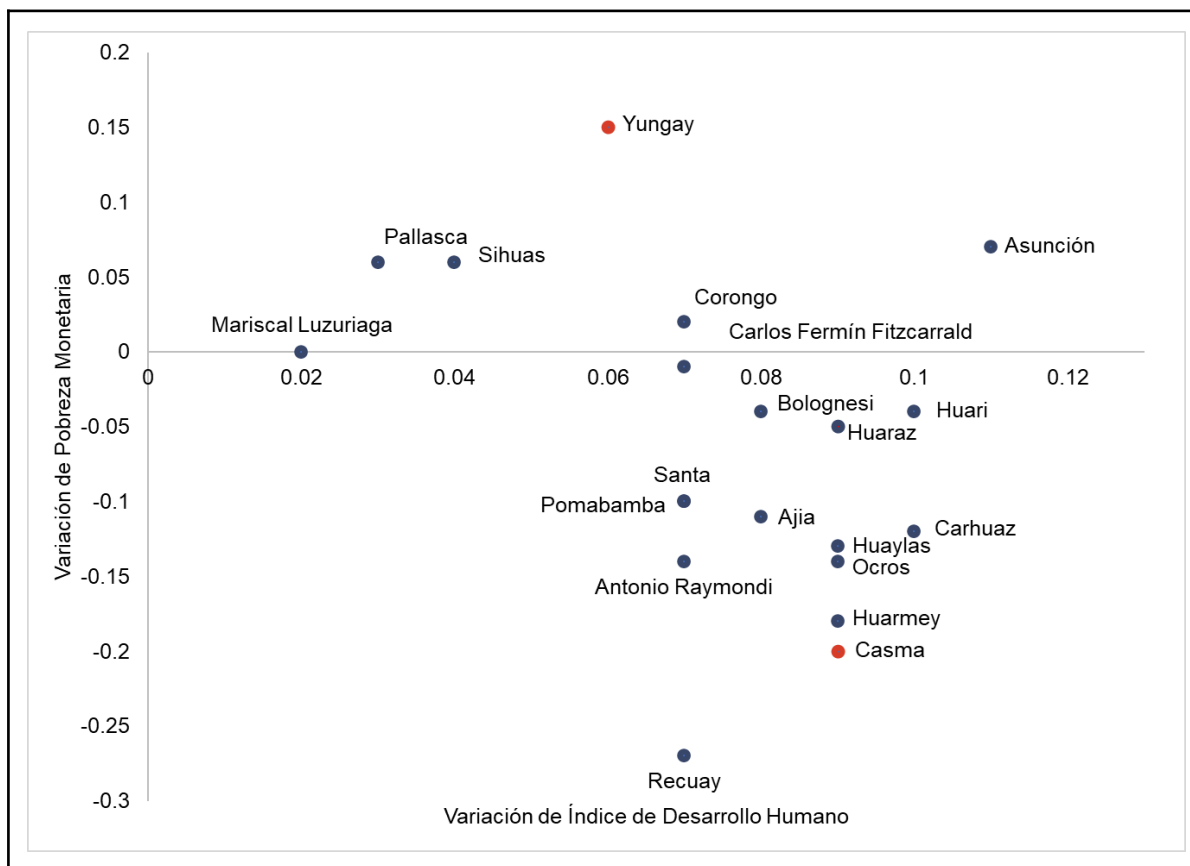
| Provincia | Número de habitantes (miles) | Porcentaje de pobreza monetaria 2009 | Porcentaje promedio de pobreza monetaria 2018 | IDH (2010) | IDH (2019) |
|---------------------------|------------------------------|--------------------------------------|---|------------|------------|
| Huaraz | 155,437 | 19.20% | 14.50% | 0.47 | 0.56 |
| Ajia | 8,158 | 42.60% | 31.70% | 0.29 | 0.37 |
| Antonio Raymondi | 17,357 | 55.10% | 41.15% | 0.24 | 0.32 |
| Asunción | 9,231 | 26.00% | 33.40% | 0.28 | 0.39 |
| Bolognesi | 32,013 | 30.80% | 27.15% | 0.38 | 0.45 |
| Carhuaz | 45,745 | 42.70% | 30.40% | 0.31 | 0.41 |
| Carlos Fermín Fitzcarrald | 21,991 | 42.70% | 41.35% | 0.23 | 0.31 |
| Casma | 44,593 | 39.00% | 18.55% | 0.47 | 0.56 |
| Corongo | 8,512 | 39.00% | 41.45% | 0.31 | 0.39 |
| Huari | 64,356 | 34.50% | 30.55% | 0.32 | 0.42 |
| Huarmey | 29,194 | 33.30% | 15.05% | 0.49 | 0.57 |
| Huaylas | 55,732 | 49.40% | 36.65% | 0.31 | 0.41 |
| Mariscal Luzuriaga | 24,003 | 51.70% | 51.90% | 0.25 | 0.28 |
| Ocos | 9,781 | 41.10% | 26.65% | 0.37 | 0.47 |
| Pallasca | 30,477 | 48.30% | 53.95% | 0.29 | 0.33 |
| Pomabamba | 28,995 | 51.50% | 41.60% | 0.28 | 0.34 |
| Recuay | 19,655 | 52.20% | 25.45% | 0.35 | 0.43 |
| Santa | 415,937 | 24.50% | 14.75% | 0.54 | 0.62 |
| Sihuas | 31,465 | 45.10% | 50.95% | 0.28 | 0.31 |
| Yungay | 57,217 | 25.70% | 40.30% | 0.28 | 0.34 |

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (2010, 2020c) y PNUD (2019).

Al analizar la comparación realizada en la Tabla 1 se revela que, pese a ser provincias con proximidad geográfica y pertenencia a la misma región, Casma y Yungay exhiben trayectorias diferentes en indicadores de pobreza y desarrollo humano. La marcada reducción en el porcentaje de pobreza monetaria en Casma, disminuyendo significativamente del 39.00% en 2009 al 18.55% en 2018, contrasta con la tendencia adversa observada en Yungay, que experimentó un aumento de la pobreza monetaria del 25.70% al 40.30% durante el mismo periodo.

Por otro lado, los resultados del IDH refuerzan la pertinencia de considerar a las provincias de Casma y Yungay como casos de estudio. A pesar de partir de niveles similares en 2010, estas provincias experimentaron trayectorias divergentes con el tiempo. Mientras que Casma exhibió un crecimiento constante, elevando su IDH del 0.47 al 0.56, Yungay, a pesar de registrar un aumento, no alcanzó el mismo ritmo, con su IDH ascendiendo de 0.28 a 0.34. Este contraste en los resultados, a pesar de la comparabilidad inicial, sugiere que se realice una evaluación detallada para discernir los factores que influyen en el desarrollo rural del territorio.

Figura 1
Variación de pobreza monetaria e índice de desarrollo humano por provincias de Áncash (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (2010, 2020c) y PNUD (2019).

En la figura 1.1 se observa que las provincias de Casma y Yungay se ubican en los extremos que representan casos con resultados diferentes en relación a la variación de la pobreza monetaria y el índice de desarrollo humano. Estas provincias sobresalen como casos atípicos, presentando patrones divergentes en comparación con otras localidades. Casma se distingue por experimentar una disminución significativa en la pobreza monetaria acompañada de un aumento en el IDH ubicándose en el cuadrante inferior derecho. En contraste, Yungay exhibe un

incremento pronunciado en la pobreza junto con una mejora más moderada en el IDH ubicándose cerca del cuadrante superior izquierdo.

1.3.2. Metodología aplicada

Esta tesis utiliza la metodología del rastreo de proceso. Collier (2011) argumenta que esta herramienta analítica permite obtener conclusiones tanto descriptivas como causales a partir de la evidencia derivada de una secuencia de eventos o fenómenos. Esta metodología permite una reconstrucción y seguimiento minuciosos del desarrollo rural en las zonas objeto de estudio. Además, el rastreo de procesos se presenta como una técnica que no solo proporciona descripciones detalladas de eventos, sino que también permite identificar relaciones causales (George y Bennett, 2005). Así, este enfoque metodológico permite no solo documentar de manera exhaustiva el desarrollo rural en las provincias estudiadas e identificar y comprender a profundidad los actores involucrados en este proceso, sino también permite descartar explicaciones alternativas.

En esta línea, Tansey (2007) considera el rastreo de proceso como el método más apropiado para desvelar los mecanismos causales en el contexto de un estudio de caso único, ya que implica una exploración detallada de las relaciones causales mediante la identificación de procesos intervinientes que conectan la variable dependiente con las variables explicativas en una relación causal hipotética. Por consiguiente, el uso de rastreo de proceso en esta tesis ofrece un enfoque que facilita la identificación y comprensión de los procesos intervinientes que han contribuido o limitado el desarrollo en las provincias de estudio. Al seguir la secuencia de eventos a lo largo del tiempo, el rastreo de proceso no solo documenta los acontecimientos clave, sino que también permite evaluar críticamente las relaciones causales hipotéticas, proporcionando así una explicación más profunda sobre por qué hubo o no hubo desarrollo rural en Casma y Yungay en el periodo de tiempo estudiado.

1.3.3. Recopilación de información

La estrategia de recolección de información adoptada en esta tesis se apoya en una combinación de fuentes primarias y secundarias. Para obtener datos primarios, se llevaron a cabo 25 entrevistas semi-estructuradas diseñadas

específicamente para dirigir preguntas a una variedad de actores relevantes para la investigación. La técnica de muestreo utilizada es el método de bola de nieve o *snowball sampling*, que consiste en contactar a los entrevistados a través de la red de contactos de los participantes previamente entrevistados (Tansey, 2007). En este enfoque cualitativo, se emplean citas, comentarios y experiencias extraídas de las entrevistas para respaldar y enriquecer el argumento central de la tesis (Aragón y Guibert, 2016).

Estas entrevistas se hicieron en dos momentos. En un primer momento, se realizaron cinco entrevistas preliminares antes de ir al trabajo de campo con el objetivo de tener mayor alcance sobre la región y provincias de estudio, Casma y Yungay. En ese sentido, se conversó con académicos, periodistas y especialistas que se encontraban en la región. Estas entrevistas fueron realizadas en octubre y noviembre de 2023. En un segundo momento, se llevaron a cabo 20 entrevistas en el trabajo de campo, el cual constó de dos fases. La primera fase se realizó en la provincia de Casma durante una semana en febrero de 2024. La segunda fase tuvo lugar en la provincia de Yungay durante dos semanas, entre marzo y abril de 2024. Las entrevistas fueron dirigidas a informantes y funcionarios/as locales, así como actores sociales y burócratas multinivel, con el fin de obtener información sobre la implementación de políticas sociales y la formación en el tiempo de posibles coaliciones territoriales dentro de la provincias. El listado de entrevistas realizadas se encuentra en la tabla 1.2.

El material empírico proporcionado en las entrevistas se complementó con testimonios de primera mano provenientes de un documental y un video en YouTube. Estos testimonios, que provienen de agricultores de la provincia de Casma, enriquecen la información recogida a partir de las entrevistas (Anexo B). Asimismo, esta información primaria se complementó con tres tipos de fuentes secundarias: (1) informes y reportes oficiales sobre la región y a nivel provincial, (2) bases de datos y (3) redes sociales de las provincias..

En primer lugar, se revisó el Proyecto Educativo Regional de Áncash, el Plan de Desarrollo Regional Concertado, los planes operativos institucionales de Casma y Yungay y el Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Yungay 2017-2026. Esto se hizo con el fin de obtener mayor comprensión sobre la región y provincias de

estudio, considerando variables sociodemográficas, económicas, sociales y culturales. En segundo lugar, se realizó una revisión de datos abiertos de plataformas digitales. De este modo, se revisaron bases de datos del Observatorio para la Gobernabilidad [Infogob], la plataforma nacional de datos abiertos InfoMIDIS, la base de datos del Directorio Regional del MIDIS y el portal de Estadística de la Calidad Educativa [Escale] del MINEDU para la recolección de información de autoridades y funcionarios regionales y locales dentro del territorio estudiado y para identificar los programas sociales en funcionamiento y el avance en la educación en las provincias de estudio.

Finalmente, se utilizó las páginas de Facebook de la Municipalidad Provincial de Casma y Yungay como fuentes de información, siguiendo la propuesta de Došek (2021). Este método es de particular importancia para esta tesis pues ayuda a sortear las limitaciones del muestreo en bola de nieve utilizado en este estudio, lo cual permite obtener información que de otro modo sería inaccesible. Además, una ventaja del uso de esta red social como herramienta de recolección de información es que ayuda a comprender las “realidades políticas locales” (Došek, 2021, p. 652).

Tabla 2
Listado de personas entrevistadas

| N° | Nombre | Cargo/Función | Modalidad | Fecha | Lugar |
|----|-----------------------------|---|--------------------|----------|-------|
| 1 | Raúl Hernández Asensio | Especialista en desarrollo rural. Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos | Presencial | 19/10/23 | Lima |
| 2 | Silvana Vargas Winstanley | Especialista en desarrollo rural y políticas sociales. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú | Virtual (WhatsApp) | 30/10/23 | Lima |
| 3 | Magali Estrada Astiquipan | Periodista integrante de la Red Investigativa Regional de Ojo Público y coordinadora del equipo de Prensa de Radio Santo Domingo, en Áncash | Virtual (Zoom) | 08/11/23 | Lima |
| 4 | Miroshina Lorenzana Nolasco | Especialista de Áncash. Fue encargada de realizar el proyecto educativo regional de Áncash (2023-2036). Trabajó junto con la Dirección Regional de Educación en Áncash y Antamina | Virtual (Zoom) | 11/11/23 | Lima |

| | | | | | |
|----|------------------------|--|----------------|----------|--------|
| 5 | Sandy Melgar Vilchez | Politóloga que realizó proyecto de investigación en Áncash (2017) | Virtual (Zoom) | 13/11/23 | Lima |
| 6 | Pablo Carrión | Periodista local de la Radio «Plural» en Casma | Presencial | 08/02/24 | Casma |
| 7 | Cristian Torres | Actual subgerente de programas sociales en la Municipalidad de Casma | Presencial | 09/02/24 | Casma |
| 8 | María Cabrera La Rosa | Actual Gerenta de Desarrollo Social de la Municipalidad de Casma. Fue subgerenta de programas sociales en 2014 | Presencial | 09/02/24 | Casma |
| 9 | Silvia Chang | Planificadora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Casma. Se desempeñó como docente de Enseña Perú | Presencial | 12/02/24 | Casma |
| 10 | Alicia Flor | Dirigenta de mujeres y trabajadora de programas sociales en asentamientos humanos y zonas rurales en Casma (2002-2023) | Presencial | 12/02/24 | Casma |
| 11 | Ariela Arana | Secretaria técnica regional de la Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza de Áncash | Virtual (Zoom) | 12/02/24 | Casma |
| 12 | Julia | Ex presidenta y actual coordinadora de las ollas comunes del sector de Sechín Bajo en Casma | Presencial | 13/02/24 | Casma |
| 13 | Martín | Informante local, miembro de la Asociación de Pesqueros de Las Tortugas en el distrito de Comandante Noel, Casma | Presencial | 13/02/24 | Casma |
| 14 | Hector Landauro Sotelo | Jefe de la Unidad Territorial del Programa Nacional de Asistencia Solidaria - PENSIÓN 65 | Virtual (Zoom) | 19/02/24 | Lima |
| 15 | Liz Montalvo Cárdenas | Coordinadora regional de la Asociación Civil Transparencia en la sierra de Áncash (Huaraz/Huari/Yungay/Carhuaz) | Virtual (Zoom) | 01/03/24 | Lima |
| 16 | Piero | Informante local, miembro de asociación Nuestras Voces, Yungay | Virtual (Zoom) | 02/03/24 | Yungay |
| 17 | Jairo | Informante local, miembro de asociación Frente de Jóvenes Yungaino, Yungay | Presencial | 04/03/24 | Yungay |

| | | | | | |
|----|-------------------|--|----------------|----------|--------|
| 18 | Andrea | Actual psicóloga de la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente de Yungay | Presencial | 04/03/24 | Yungay |
| 19 | Rossdely Huerta | Planificadora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Yungay (2012-2024) | Presencial | 05/03/24 | Yungay |
| 20 | Rosario Padilla | Abogada y Coordinadora del Centro Emergencia Mujer en Yungay (2012-2024) | Presencial | 06/03/24 | Yungay |
| 21 | Jorge Guimaray | Coordinador regional de la Asociación Civil Transparencia en la costa de Áncash (Casma) y Chimbote | Virtual (Zoom) | 11/04/24 | Lima |
| 22 | Raúl Cordero | Actual Jefe de la División de Programas Sociales en la Municipalidad de Yungay | Presencial | 22/04/24 | Yungay |
| 23 | Josefina Carrasco | Actual Gerenta de Desarrollo Social en la Municipalidad de Yungay | Presencial | 23/04/24 | Yungay |
| 24 | Katherine | Informante local, miembro de asociación Nuestras Voces, Yungay | Presencial | 23/04/24 | Yungay |
| 25 | Mary | Informante local, comerciante en el distrito de Yungay | Presencial | 25/04/24 | Yungay |

Fuente: Elaboración propia

Capítulo 2: Descentralización y contexto sociopolítico de las provincias de Casma y Yungay en Áncash

Este segundo capítulo está compuesto por dos secciones. La primera sección ofrece un análisis del proceso de descentralización en el Perú. Así, a lo largo del capítulo, se desarrolla una descripción del proceso de descentralización en el país, su evolución histórica desde la década de 1980 hasta la actualidad, así como las diferentes dimensiones de la descentralización: fiscal, administrativa y política. Además, se exploran los roles y responsabilidades atribuidos a cada unidad de gobierno: nacional, regional y municipal. El propósito principal de esta sección es doble. En primer lugar, busca comprender el impacto de la descentralización en la distribución de responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno. En segundo lugar, pretende analizar cómo este proceso incide en la capacidad de acción de las autoridades locales en términos de la implementación de programas sociales.

Por su parte, la segunda sección se adentra en el contexto social, económico y político de las provincias de Casma y Yungay, proporcionando un análisis detallado de su demografía, educación, actividades económicas, situación política y la recepción del canon minero en ambas localidades. El propósito de esta sección radica en ofrecer una comprensión más profunda de los factores locales que influyen en el desarrollo rural en Casma y Yungay, abarcando tanto aspectos socioeconómicos como políticos.

2.1. La reforma de la descentralización en el Perú

La descentralización constituye un conjunto de políticas públicas orientadas a la reforma del Estado, cuyo propósito principal es la redistribución vertical de las responsabilidades, recursos y autoridad entre los distintos niveles de gobierno (Falleti, 2004). Además, si bien la descentralización puede de ser comprendida como una estrategia de “racionalización” del poder político, también, teóricamente, se espera que juegue un rol central en su función como herramienta para fortalecer la democracia al acercar el gobierno a la ciudadanía y mejorar la gestión de los asuntos públicos al responder de manera más efectiva a necesidades locales (Alvites, 2014).

De esta manera, de acuerdo con la literatura, existen numerosas razones para valorar a la descentralización como política de Estado. Primero, aporta al impulso del desarrollo económico, pues la responsabilidad ya no es asumida solamente por un nivel de gobierno, el cual normalmente no tiene la capacidad de llegar a todo el territorio. Segundo, profundiza la democracia, en tanto involucra a la ciudadanía en los asuntos públicos de sus territorios y permite una mejor distribución del poder a través de la elección de autoridades descentralizadas (Alvites, 2014). Por último, facilita el control efectivo en el territorio como forma de organización estatal. Todo ello, hace que teóricamente se considere a la descentralización como una política que fomenta el desarrollo humano (PNUD, 2006).

En el Perú, entre 1980 y 1992 se dio uno de los consensos nacionales más importantes respecto a la descentralización del Estado. En la Constitución de 1979 se reconoció la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades locales, estableciendo así tres niveles de gobierno (nacional, regional y municipal) (Dammert, 2003; Aragón y Cruzado, 2012). Pese a los avances que se dieron en materia de descentralización como la aprobación del Plan Nacional de Regionalización y la Ley Orgánica de Municipalidades en 1984 y la promulgación de la Ley de Bases de Regionalización en 1987, el proceso de descentralización presentaba problemas en su diseño e implementación (Dammert, 2003; Dulanto, 2017). Estos problemas estuvieron asociados a las limitaciones en la autonomía administrativa y presupuestal de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, se tuvo que lidiar con un panorama político poco alentador, el conflicto armado interno, esto debilitó este primer proceso descentralista (Vergara, 2019).

El golpe del 5 de abril de 1992 terminó por socavar este impulso descentralista, centralizando nuevamente el poder político, administrativo y fiscal bajo el gobierno de Alberto Fujimori (Dammert, 1999). Se eliminaron las Asambleas y los Consejos Regionales, sustituyéndolos por organismos centralizados, reduciendo la representación política regional y fortaleciendo el control del Ejecutivo. A pesar de que se mantuvo la municipalización, esta estrategia fue utilizada principalmente para establecer lazos con el Ejecutivo. Así pues, se obstaculizó y minó cualquier tipo de representación a nivel departamental que pudiera ser

considerada un contrapeso político (Dickovick, 2007). En consecuencia, este periodo marcó un desequilibrio de poder a favor del gobierno central.

No obstante, en el 2002 se retomó el proceso descentralizador, recuperando la propuesta republicana de descentralización, interrumpida por el golpe, para reinstaurar gobiernos subnacionales (Dammert, 2003). De esta manera, con el retorno a la democracia, las demandas sobre el proceso de descentralización volvieron a adquirir un rol central dentro de la discusión política nacional. En este contexto, el reto de la descentralización se volvió mayor, pues ahora también tenía como fin recomponer y reforzar los lazos con la estructura democrática que había sido debilitada durante la década de los noventa debido al régimen autocrático liderado por Alberto Fujimori (PNUD, 2006). En esta línea, en julio de 2002 se promulgó la Ley N.º 27783, la Ley de Bases de la Descentralización, a partir de la cual se introdujeron los lineamientos de los objetivos, funciones y competencias de los gobiernos regionales y municipales.

Dentro del marco normativo se estipuló que el proceso de descentralización sea “progresivo, ordenado y secuencial” para que no haya confusión respecto a las funciones y transferencias de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, “evitando la duplicidad” (Ley de Bases de la Descentralización, 2002, artículo 4). Sin embargo, el proceso se vio entorpecido por la fragmentación social, la debilidad de los partidos políticos locales, y las deficiencias institucionales, especialmente en áreas rurales (Tanaka, 2002). El 2005, el intento por crear (macro-)regiones fue frustrado por la votación negativa en el referéndum⁶. A su vez, los cambios gubernamentales y la falta de coordinación entre niveles central y subnacional contribuyeron a una dirección incierta (Conterno et al., 2006; Muñoz, 2005).

Los gobiernos sucesores no lograron impulsar reformas sustantivas, lo que devino en una descentralización incompleta y cuestionamientos persistentes sobre su efectividad, mostrando debilidades en la gestión y coordinación de este proceso a lo largo de las últimas dos décadas en el Perú (Došek et al., 2022). En la

⁶ En este referéndum se planteaba la fusión de 16 departamentos en cinco (macro-)regiones. Los resultados no fueron alentadores, pues el 69% de los electores votaron por la «no» conformación de regiones. Según algunos analistas este resultado pudo ser provocado por la poca claridad de las reglas, la falta de información e incentivos insuficientes (Conterno et al., 2006, p.28).

actualidad, el Perú cuenta con regiones, departamentos, provincias y distritos cuyas circunscripciones se organizan en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El nivel de gobierno regional abarca las regiones y departamentos, mientras que el nivel de gobierno local contiene las provincias, distritos y centros poblados (Ley N.º 27680, artículo 189).

Ahora bien, los procesos de descentralización implican tres dimensiones definidas según el tipo de autoridad que es transferida. En primer lugar, la descentralización fiscal es el conjunto de estrategias elaboradas con el objetivo de aumentar la autonomía fiscal de los gobiernos locales (Falleti, 2004). Así, los gobiernos subnacionales tienen mayor control sobre sus ingresos y tienen autonomía para decidir cómo ejecutarlos de manera autónoma de las directrices dadas por el gobierno central (Montero y Samuels, 2004). En segundo lugar, la descentralización administrativa es la responsabilidad que se le otorga a los gobiernos subnacionales para trazar metas, recaudar recursos, administrar e implementar las políticas públicas (Falleti, 2010). La autonomía administrativa de los gobiernos locales se evalúa por las políticas legalmente asignadas y las restricciones impuestas por el gobierno central en el uso de recursos y decisiones políticas, pero en la práctica varía según la capacidad organizativa de estos gobiernos, incluyendo su burocracia y recursos institucionales disponibles (Montero y Samuels, 2004).

Por último, la descentralización política se refiere a las reformas constitucionales y electorales que se encargan de “abrir espacios” para la representación política subnacional (Falleti, 2004, p. 4). Las acciones de este tipo se encuentran orientadas a otorgar autoridad política o posibilidades electorales a los actores subnacionales (Falleti, 2010, p. 39). Estas tres dimensiones de la descentralización pueden ser consideradas de forma independiente. En Perú, Muñoz (2010, p. 8) sostiene que se le ha otorgado mayor peso a la dimensión política de la descentralización e incluso que esta ha sido utilizada como una suerte de medida para ver si ha sucedido “realmente” un proceso de descentralización o no. Esto debido a que existen trabajos que argumentan que los gobiernos autocráticos de Fujimori fueron netamente “centralistas” (Contreras, 2004; Zas Fris, 2005) y dejan de lado el rol que jugó la permanencia de las elecciones municipales y el establecimiento de las revocatorias (Muñoz, 2010).

2.1.1. Deficiencias del proceso de descentralización

Como se ha revisado en el apartado anterior, la descentralización tiene el fin, teórico, de poder acercar más el Estado a la población mejorando así la oferta de servicios y, a su vez, reduciendo las brechas geográficas. No obstante, en la práctica, diversos estudios e investigaciones sostienen que este proceso ha demostrado claras falencias en cada una de sus dimensiones: fiscal, administrativa y política. Esto ha desencadenado la desilusión y desafección de la ciudadanía que no se siente representada por sus autoridades.

En la dimensión administrativa, uno de los problemas es la superposición de funciones y responsabilidades que se le asigna a cada nivel de gobierno (De la Flor, 2023). Según las leyes orgánicas se establecen ciertas responsabilidades exclusivas, compartidas y delegables a los niveles de gobierno pero no se precisa cuál o cuáles a qué unidad de gobierno. Por tanto, se genera incertidumbre y desconcierto frente al accionar de los diversos actores públicos que se encuentran involucrados (Instituto de Estudios Peruanos, 2021). Otra de las falencias que se ha evidenciado, ha sido la desarticulación entre el nivel regional y local. Muchos de los problemas a los que responde la descentralización, como la reducción de brechas sociales, suponen una convergencia de acciones entre actores de ambos niveles de gobierno. Por ello, Revesz (2013, p. 43) sostiene que hace falta mejorar la integración entre los territorios de diferentes escalas, dado que lo que ha predominado ha sido la desarticulación en la dimensión política administrativa.

La dimensión en la que se han presentado menos avances ha sido en la fiscal, de hecho, Eaton (2017, p. 74) argumenta que en la práctica esta nunca se llegó a realizar. Hay una alta centralización de los ingresos fiscales, siendo el gobierno central el encargado del 95% de la recaudación total y, tan solo el 5% que queda le corresponde a los gobiernos subnacionales (De la Flor, 2023). De esta manera, los ingresos de las administraciones locales resultan insuficientes y dependen, en su mayoría, de las transferencias centrales, por lo que no se crean incentivos para mejorar su recaudación. Así, el proceso de acceder a los recursos fiscales por parte de los gobiernos subnacionales se vuelve tedioso y se encuentra inexorablemente condicionado por el Ministerio de Economía y Finanzas (Grompone, 2016).

Finalmente, en la dimensión política, pese a las expectativas de que la descentralización solucionaría el latente problema de representación y gobernabilidad, en la práctica se ha demostrado lo contrario (Tanaka, 2009). Aún cuando se creó un nivel intermedio de gobierno y se promovieron mecanismos de participación ciudadana, la política subnacional se sigue viendo envuelta por líderes con intereses particulares y prácticas informales (Muñoz, 2018). Ante esto, las medidas tomadas por el gobierno central para hacer frente a estos problemas, han fracasado e incluso, en algunos casos, los ha exacerbado. Algunas medidas como la eliminación de reelección de autoridades ejecutivas o la segunda vuelta electoral regional terminaron por profundizar los problemas preexistentes. Logrando que finalmente se acentúen las prácticas informales y personalistas de los actores políticos a nivel subnacional (Došek et al., 2022).

2.1.2. Los roles de los niveles de gobierno

Dentro del proceso de descentralización se le atribuyen funciones y responsabilidades a los distintos niveles subnacionales de gobierno. El gobierno nacional es el que desarrolla y valida los planes a nivel nacional y por sectores considerando la perspectiva y directrices nacionales, así como los planes regionales y locales, asegurando la estabilidad en términos macroeconómicos (Ley de Bases de la Descentralización, 2002, artículo 18). Por su lado, la presidencia del Consejo de Ministros se encarga de coordinar la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2007, artículo 19). Finalmente, los ministros de estado son los encargados de supervisar el planeamiento estratégico por sector dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y establecer objetivos funcionales a nivel nacional para todos los niveles de gobierno.

Los gobiernos subnacionales se dividen en dos: gobiernos regionales y gobiernos municipales (provinciales y distritales). Por un lado, los gobiernos regionales tienen la misión de “promover el desarrollo y la economía regional, y fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002). Estos gobiernos poseen competencias en planificación, regulación, promoción y ejecución de actividades y servicios en

diferentes ámbitos, como agricultura, industria, turismo, educación, salud y medio ambiente. Además, entre sus competencias también se encuentra la formulación y aprobación del plan de desarrollo regional concertado con las municipalidad y la sociedad civil, que es un documento de planificación estratégica que establece los objetivos, metas y estrategias para el desarrollo de la región (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002).

Por otro lado, los gobiernos municipales (provinciales y distritales) se encargan de planificar el desarrollo de su jurisdicción, mediante la aprobación del plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. También se encargan de desarrollar y regular actividades y servicios en diferentes ámbitos, como educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, transporte, turismo, cultura, recreación y deporte. Asimismo, están encargados de fomentar la participación vecinal en el desarrollo local, brindar servicios de seguridad ciudadana y participar en los presupuestos participativos (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). Dentro de este marco, las atribuciones del concejo municipal se enfocan en la aprobación de los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y las atribuciones del alcalde son dos: 1) dirigir la formulación y someter a aprobación del consejo el plan integral de desarrollo sostenible local y 2) dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003).

Finalmente, en el contexto de la formulación del Plan de Desarrollo a nivel regional y local, se toma en consideración la participación de las organizaciones pertenecientes a la sociedad civil. Estas organizaciones propician el involucramiento activo de sus miembros, facilitan la construcción de consensos y, especialmente, se les designa el rol de supervisar la naturaleza democrática y participativa de dichos procesos. En este sentido, la participación ciudadana constituye un pilar esencial en el marco de la descentralización, asegurando la representatividad, transparencia y legitimidad en la configuración de políticas y estrategias de desarrollo a nivel local y regional.

Pues bien, aunque en el marco constitucional se establezcan de manera clara las responsabilidades y funciones de los gobiernos regionales y locales, en la práctica se presentan severos problemas en materia de sus funciones. Diversos estudios dan cuenta de la superposición, traslapo y duplicidad de funciones de los

distintos niveles de gobierno (Instituto de Estudios Peruanos, 2021; De La Flor, 2023). Esto debido a que se hizo una transferencia acelerada de funciones sin costear necesariamente lo que conlleva ejercer estas funciones transferidas (Molina, 2016, p. 51). Como sustentan Došek et al. (2022, p. 28), este escenario se complejiza debido a que las competencias compartidas, originalmente concebidas como temporales, nunca fueron objeto de una revisión. Dada la inercia de este proceso, las competencias terminaron volviéndose de facto permanentes en la práctica. Esto propicia un panorama de desconcierto y confusión sobre cuál es el rol y función de cada nivel de gobierno.

La visión uniforme y homogénea de los territorios constituye otro gran problema para poder ejercer las funciones a nivel local. Esto debido a que se les otorga a todos los municipios las mismas funciones, aún cuando cada territorio posee condicionantes territoriales diferentes (Molina, 2016). Como consecuencia, se dificulta la capacidad de los gobiernos locales para adecuar políticas públicas a las realidades contextuales específicas de sus territorios. Esta falta de adaptación obstaculiza la habilidad de las autoridades locales para implementar políticas con eficacia, lo cual es de particular importancia en el ámbito del desarrollo rural, objeto de análisis en esta tesis. Por consiguiente, conviene revisar las funciones y roles de cada unidad de gobierno en el contexto de la implementación de programas sociales.

Dentro del proceso de implementación de los programas sociales a nivel provincial convergen actores de distintos niveles de gobierno. A nivel provincial, los municipios cuentan con la Unidad Local de Focalización, en la cual los funcionarios encargados siguen la metodología del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) para identificar hogares en condición de vulnerabilidad que requieran de protección del Estado (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013a). De esta forma, a nivel local se tiene la responsabilidad de actualizar la información mediante el trabajo de campo, el cual corresponde al área que realiza esta función. La información que recogen a través de visitas a los domicilios, encuestas y la verificación de las condiciones de vida de la familia tiene que ser subida al software para luego ser remitida a la sede central del MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013b; Alcázar et al., 2017).

Los encargados a nivel local de actualizar la información y subirla al software deben tener coordinación con los Jefes/as de Unidad Territorial de los programas sociales. Estos jefes se designan a nivel regional por cada programa social. Asimismo, a nivel regional, también se designa un coordinador(a) de enlace directo con el MIDIS. Estos coordinadores se encargan de articular y gestionar el avance de la implementación de los programas sociales a nivel regional y local (Solano y Tarazona, 2020). Los/as coordinadores/as y jefes/as de unidad territorial tienen un enlace directo con el gobierno central, particularmente con el MIDIS, y así se logra manifestar un acercamiento entre los gobiernos locales y el gobierno central.

No obstante, algunos estudios han dado cuenta de que estos programas terminan siendo gestionados, en gran medida, por el gobierno nacional (Arroyo, 2017), por lo que genera dificultades en la adaptabilidad de la política a la realidad. En la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades se tenía prevista la transferencia de los programas sociales a las municipalidades (CGR, 2014). Sin embargo, no se llegó a dar un avance significativo en términos de la descentralización de estos programas (Azpur et al., 2006). En la actualidad, esta situación persiste, por lo que limita la capacidad de acción de los gobiernos locales respecto a la implementación de los programas sociales.

2.1.3. La participación ciudadana dentro de la descentralización

A partir del marco normativo de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades se dio origen a los consejos de coordinación regional (CCR) y consejos de coordinación local (CCL). Estos consejos funcionan como espacio central de participación ciudadana para la consulta, coordinación y concertación de los planes de desarrollo y los presupuestos anuales de inversión. Además, los consejos de coordinación local se leen como un paso más allá para el desarrollo y democracia participativa (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003).

Pese a que se ha logrado avanzar con la institucionalización de la colaboración entre gobiernos regionales y locales en el diseño de planes y presupuestos, aún persisten obstáculos en el proceso de esta colaboración. Algunas de estas limitaciones son la falta de garantías para el cumplimiento de acuerdos por parte de las autoridades, la escasez de recursos básicos, y la carencia de un mandato claro y sistemas de control para los representantes de la sociedad civil

(Azpur et al., 2006). Por su parte, la sociedad civil también enfrenta desafíos que complican la situación, como la falta de visiones compartidas sobre el desarrollo local o regional, propuestas técnicamente débiles, la exclusión de grupos vulnerables (indígenas, pobres rurales, mujeres), representantes poco significativos y organizaciones sociales frágiles (Azpur et al., 2006).

Sobre ello, las autoridades regionales y locales muestran escasa voluntad política en la efectiva implementación de instancias de participación ciudadana como los CCR y CCL, a menudo convocados sólo formalmente o dominados por representantes afines a la autoridad (Palacios, 2007). La demora en renovar la representación de la sociedad civil en estos mecanismos refleja la falta de voluntad de las autoridades, incumpliendo plazos establecidos en las normativas (Azpur et al., 2006). Sin duda, la participación de la sociedad civil aún queda como un tema pendiente de reforzar dentro del proceso de descentralización, pues en un inicio se planteaba que se esperaba que la participación ciudadana logre generar nuevos lazos entre la sociedad y el Estado que se habían producido de manera insuficiente por la representación política (Remy, 2005).

2.2. Contexto social, económico y político de las provincias de Casma y Yungay

Esta sección ofrece un análisis descriptivo del contexto socioeconómico y político que define a las provincias de Casma y Yungay en la región de Áncash. Según el Censo nacional realizado en 2017, Áncash cuenta con 1,083,519 habitantes, de los cuales el 63.4% reside en áreas urbanas y el 36.6% en zonas rurales (INEI, 2018). Ahora bien, en cuanto a la distribución por género, se observa un equilibrio relativo con un 49.3% de hombres y un 50.7% de mujeres en la región. En cuanto a los avances en el ámbito educativo, se encuentran desafíos, dado que aunque el 39.3% ha accedido a la educación secundaria y el 27.7% ha cursado algún nivel de estudios superiores, sólo el 23.6% ha completado la educación primaria (INEI, 2018). Esta brecha educativa se traduce en una tasa de analfabetismo del 10.4% (INEI, 2018).

Un problema de larga data dentro de la región es la corrupción. Si bien la corrupción es un mal endémico que se encuentra presente en todo el territorio nacional, dentro del nivel subnacional el caso más llamativo ha sido el de César Álvarez (2007-2014) en Áncash. Este ex presidente del gobierno regional estuvo

involucrado en prácticas ilegales y fue acusado de construir una organización criminal en la región (Congreso de la República, 2015). El trabajo de Melgar (2017) da cuenta de la construcción de una red de corrupción por parte de Álvarez que involucró a un abanico de actores, no solo del ámbito público y privado, sino también provenientes de actividades ilegales y de la esfera política nacional. Este ha sido uno de los casos de corrupción más resonados dentro de la región, pero no ha sido el único.

En esta línea, el sucesor de Álvarez, Waldo Ríos (2015-2016), permaneció un año en el cargo y luego se le abrieron investigaciones por corrupción. La cadena de casos continúa, el tercer gobernador en ser arrestado por actos de colusión fue Enrique Vargas Barrenechea (2016-2017) (Huacasi, 2017). Este problema no solo está presente a nivel regional sino que se traslada a los municipios en los gobiernos locales. Así, la Contraloría General de la República estimó que del 2007 al 2016 la región de Áncash habría perdido hasta 200 millones de soles por corrupción (Huacasi, 2017). La presencia de prácticas corruptas en la región termina deteriorando la confianza de la ciudadanía hacia las autoridades subnacionales y genera pérdidas económicas que dificultan el progreso en la región.

Ahora bien, después de esta breve revisión de la región a nivel social, económico y político, resulta pertinente indagar en el panorama contextual de las provincias. En primer lugar, en términos demográficos, ambas provincias presentan una proporción similar de la población total de Áncash, aproximadamente el 4.7%. Sin embargo, sus características poblacionales difieren en la distribución urbana-rural. En tanto que Casma presenta 76.3% de habitantes que residen en áreas urbanas, Yungay se inclina hacia una mayor ruralidad, con el 76% de su población ubicada en áreas rurales y solo el 24% en áreas urbanas (INEI, 2018).

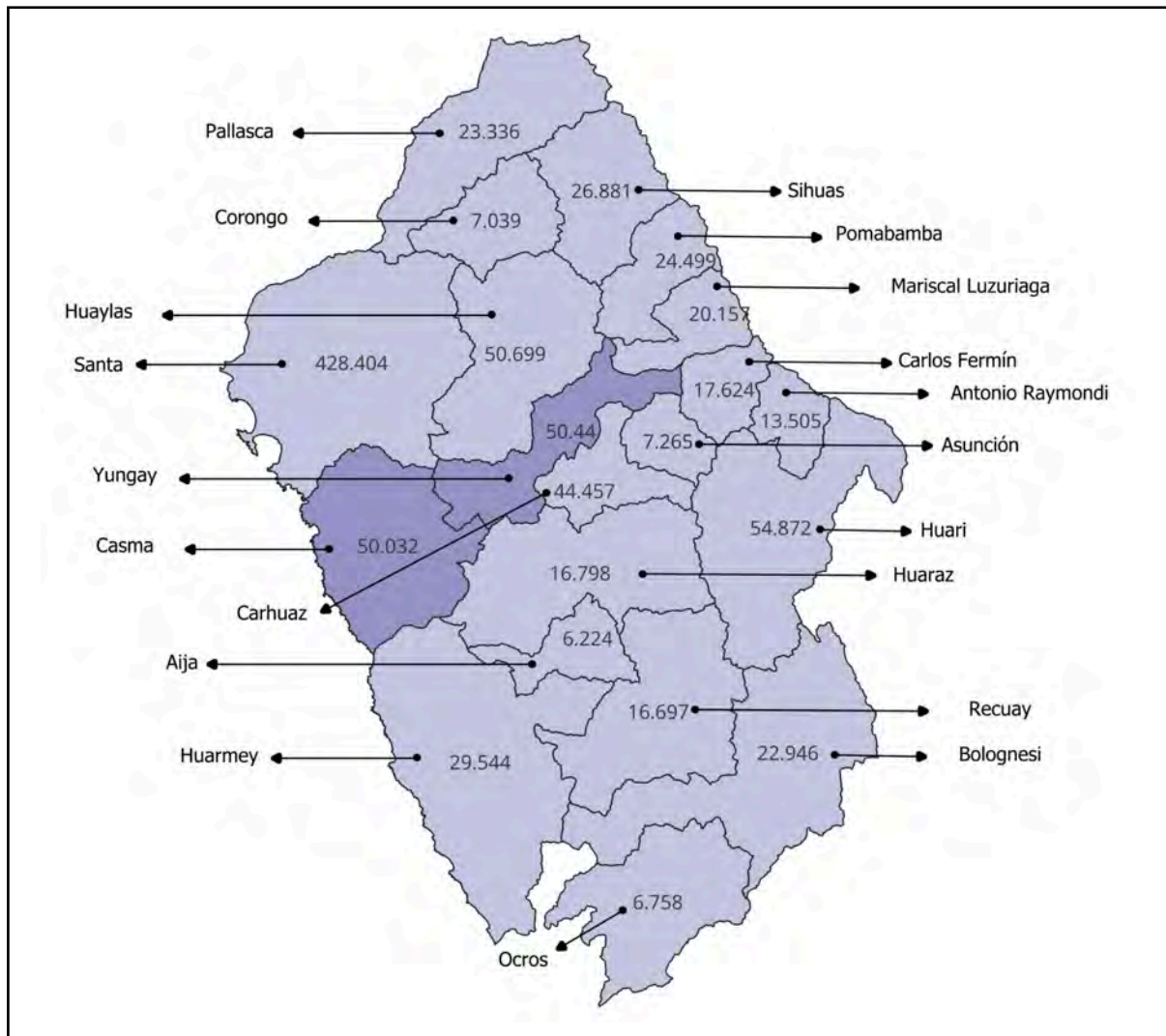
A pesar de esta diferencia en la tasa de ruralidad, la comparación entre ambas provincias se considera válida por dos razones. Primero, ambas provincias cuentan con mercados centrales que facilitan la comercialización de productos agrícolas y agroquímicos, evidenciando un núcleo comercial que sirve tanto a áreas urbanas como rurales. En Yungay, la ciudad principal actúa como un centro comercial de bienes y servicios estrechamente relacionado con las actividades agropecuarias de su entorno, similar a la dinámica observada en Casma. La

presencia de rutas económicas compartidas, especialmente a través del distrito de Quillo, refuerza la conexión económica entre ambas provincias, permitiendo el flujo de bienes y servicios y contribuyendo al desarrollo económico regional (Municipalidad Provincial de Yungay, 2017a).

Segundo, la investigación empírica realizada en trabajo de campo constató una dinámica de migración interna que afecta la categorización de las zonas rurales y urbanas en Casma. En Yungay, aunque la mayoría de la población reside en áreas rurales, existen organizaciones comerciales en estas zonas que reflejan un desarrollo económico significativo. En Casma, algunas áreas categorizadas como urbanas albergan asentamientos humanos formados por migrantes de zonas rurales. Esta migración implica que muchas áreas urbanas de Casma retienen características y desafíos típicos de las zonas rurales (Entrevista a Silvia Chang, 2024; Entrevista a Cristian Torres, 2024). Estas características, vinculadas a las organizaciones comerciales en Yungay y la dinámica de migración y establecimiento de asentamientos humanos en Casma, resultan en que ambas provincias, a pesar de la diferencia en la tasa de ruralidad, enfrentan desafíos y comparten características económicas y sociales que permiten una comparación válida en términos de desarrollo rural.

Pues bien, la estructura geográfica de las provincias añade una dimensión adicional a su comparación. Casma está compuesta por cuatro distritos (Casma, Yaután, Buenavista y Comandante Noel), mientras que Yungay abarca ocho (Yungay, Cascapara, Mancos, Matacoto, Quillo, Ranrahirca, Shurpiuy y Yanama) (INEI, 2018). Esta diferencia en la distribución geográfica podría influir en la gestión territorial y administrativa de cada provincia, presentando desafíos particulares en términos de gobernabilidad y planificación.

Figura 2
Población censal según las provincias de Áncash



Fuente: Elaboración propia a partir de Censo Nacional 2017 (INEI, 2018).

En segundo lugar, en el ámbito educativo, tanto Casma como Yungay enfrentan brechas significativas en acceso y calidad educativa. Aunque los datos revelan una diferencia en los niveles de educación alcanzados por la población, con Casma mostrando cifras más altas que Yungay, ambas provincias enfrentan desafíos persistentes de analfabetismo y acceso desigual a la educación secundaria y superior (INEI, 2018). En Casma, el 46.7% de la población ha completado educación secundaria, y el 20.7% ha alcanzado niveles superiores, mientras que en Yungay sólo el 28.9% accede a educación secundaria, el 14.5% a niveles superiores, y presenta una elevada tasa de analfabetismo del 23.7% (INEI, 2018).

En tercer lugar, en lo que concierne a las actividades económicas y productivas, Casma y Yungay comparten una base productiva similar, con la

agricultura y la minería como principales motores económicos. Ambas provincias participan en la pesca artesanal e industrial, así como en la agricultura intensiva, extensiva y de exportación. La presencia de la actividad minera es una característica compartida en ambas regiones, con la explotación de una variedad de minerales (Municipalidad Provincial de Casma, s.f.). Esta convergencia económica sugiere una interdependencia económica entre ambas provincias y una base productiva común que influye en su desarrollo regional.

Por otro lado, existe un flujo comercial que conecta a Casma con la ciudad y el distrito de Yautan, extendiéndose hacia Pariacoto y Huaraz. Esta red de conexiones viales contribuye al intercambio comercial y a la actividad económica en la región. En la provincia de Yungay, las actividades económicas se centran principalmente en la agricultura, la ganadería y el comercio. La agricultura representa el principal pilar en la provisión de alimentos y generación de empleo, concentrando el 86% de la población económicamente activa (PEA) (Municipalidad Provincial de Yungay, 2017). La ganadería, aunque generalizada en toda la provincia, depende en gran medida de la accesibilidad a tierras, agua y/o lluvias. Además, la minería en Yungay se caracteriza por ser predominantemente de pequeña escala, concentrándose en la extracción de oro y en la explotación de recursos no metálicos como el carbón y el yeso.

En términos de comercio, mientras que en Casma se evidencia una intensa actividad comercial, especialmente en la ciudad capital, Yungay funciona más como un centro de acopio de la producción de sus distritos vecinos. Destaca también el papel significativo de Yungay en el turismo regional, siendo destino del 80% de los turistas nacionales que visitan la región de Áncash. En términos de ejes comerciales, Casma se destaca como el principal destino para la producción del distrito de Quillo en Yungay debido a su proximidad geográfica. Por último, los corredores económicos que abarcan ambas provincias, como el eje Casma-Quillo-Yungay-Yanama-Llacma-San Luis/Piscobamba y el eje Yungay-Huaylas-Chimbote, indican una interconexión comercial que potencia el intercambio de bienes y servicios en la región (Gobierno Regional de Áncash, 2006; Municipalidad Provincial de Yungay, 2017).

Otro aspecto interesante para el análisis contextual es la gobernabilidad, institucionalidad y estabilidad política en las provincias de Casma y Yungay. En la

provincia de Casma, entre 2009 y 2019, se observó una sucesión de alcaldes con acusados o con investigaciones por casos de corrupción. En 2009 en Casma, Michael Enzo Daniel Rosales Pérez asumió la alcaldía provincial, pero no pudo terminar su periodo de gobierno debido a problemas legales que enfrentó, actualmente tiene registrada una orden de captura y el 2018 se encontraba prófugo de la ley (Ancash Al Día, 2018). A este alcalde le siguió Carlos Ochoa Pajuelo (2009-2010), seguido por José Alejandro Montalván Macedo (2011-2012), quien falleció durante su mandato en 2012. Posteriormente, Rommel Alfonso Meza Cerna asumió la alcaldía (2012-2014). Sin embargo, fue condenado a 28 años de cárcel por homicidio calificado, ocupó el cargo hasta 2014. Jhosept Amado Pérez Mimbela asumió la alcaldía desde el 2015 hasta el 2018. Finalmente, Luis Wilmer Alarcón Llana (2019-2022), quien fue detenido por estar vinculado a una organización criminal (Ministerio Público Fiscalía de la Nación, 2022), ocupó el cargo hasta 2022.

En contraste, en la provincia de Yungay, durante el mismo período (2009-2019), la estabilidad política parece haber sido más sólida. Cico Fernando Álamo Figueroa asumió la alcaldía entre 2007 y 2010, seguido por Juan Cuéllar Broncano (2011-2014), Enrique Chávez Vara (2015-2018) y Fernando Ciro Casio Consolación (2019-2022). A diferencia de la provincia de Casma, en Yungay no se registraron problemas legales notorios o controversias graves durante estos mandatos. Esto sugiere una relativa estabilidad en el aspecto político durante ese lapso de tiempo (Observatorio para la Gobernabilidad [Infogob], s.f.).

Finalmente, en el período de estudio de 2009 a 2019, se evidencia un patrón de rotación partidaria en la provincia de Casma, donde los partidos políticos, específicamente Somos Perú, Alianza por el Progreso y el Movimiento Acción Nacionalista Peruano, tuvieron mayor influencia en los cargos políticos (Infogob, s.f.). Por otro lado, en Yungay, los movimientos regionales, tales como Frente por un Nuevo Yungay y el Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudalosos, junto con el partido Unión por el Perú, mostraron una mayor preeminencia en los cargos políticos durante este periodo.

El canon minero es un mecanismo de redistribución de recursos que es generado debido a la actividad minera en Perú (Ley de Canon). De esta forma, el canon minero es una forma en que el Estado redistribuye una parte de los ingresos

recaudados por concepto de impuesto a la renta. Estos recursos se distribuyen a nivel nacional y se destinan a los departamentos donde se llevan a cabo estas actividades extractivas. El objetivo principal es contribuir al desarrollo de estos gobiernos regionales y locales, proporcionando financiamiento para infraestructura, servicios públicos, programas sociales y otros proyectos que beneficien a las comunidades locales (Ley de Canon, Ley General de Minería).

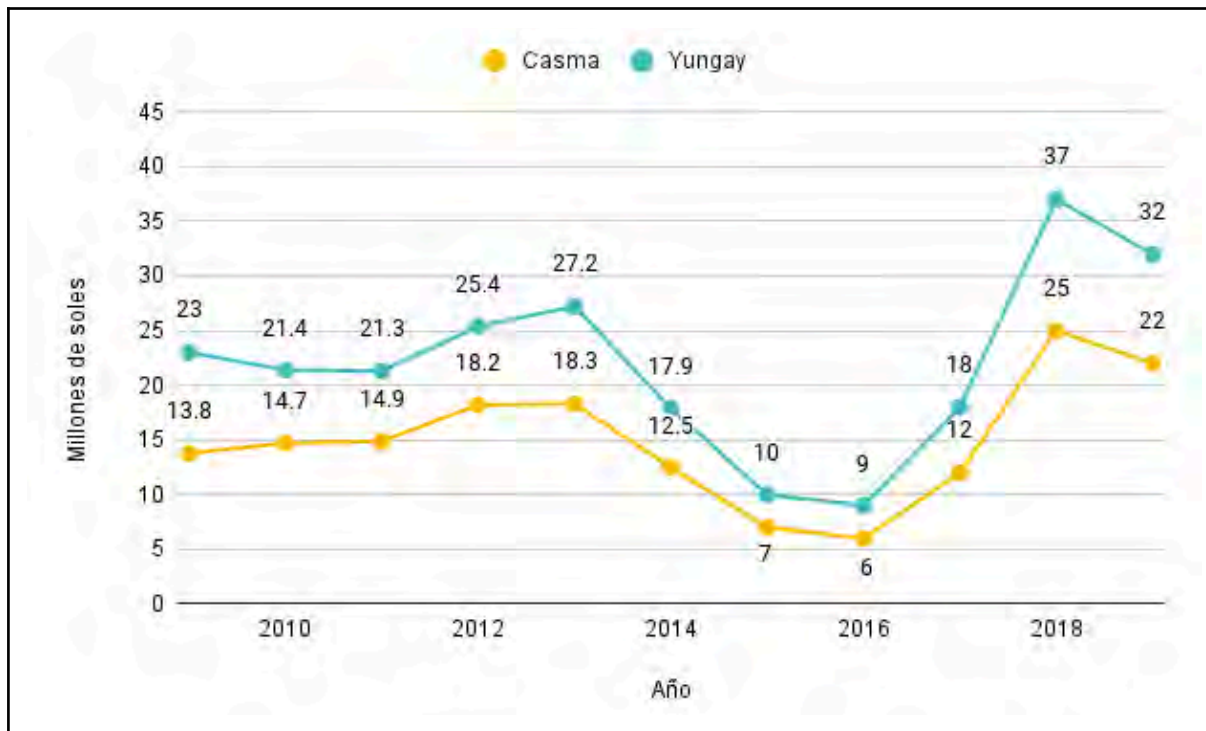
Áncash recibe canon minero debido a su fuerte contribución a la economía nacional a través de la actividad minera, pues esta representa aproximadamente la mitad del valor agregado bruto (VAB) de la región. La presencia de la compañía minera Antamina posiciona a Áncash como el principal productor de cobre, plata y zinc (Grupo Propuesta Ciudadana, 2022). Durante los últimos 19 años, Áncash ha recibido un total de S/ 17,995 millones por canon y regalías, representando el 61% del total de transferencias al departamento en ese período. Los ingresos por regalías aumentaron significativamente desde 2016 debido a los pagos de la Compañía Minera Antamina, que previamente no contribuyó por este concepto entre 2004 y 2015. En 2022, el canon transferido alcanza un récord histórico de S/ 2,086 millones.

Estos ingresos mineros logran tener un impacto importante en las transferencias a los gobiernos locales y el gobierno regional en Áncash. Para el Gobierno Regional, el canon representa el 100% de los recursos determinados, mientras que para los gobiernos locales, constituye el 78% de dichos recursos. En promedio, el 76% de los fondos transferidos por canon y regalías se destinan a los gobiernos locales, especialmente a los distritos de la provincia productora Huari, siguiendo la ley del canon. En los últimos ocho años, los gobiernos locales recibieron aproximadamente S/ 7,187 millones por este concepto, mientras que el Gobierno Regional de Áncash obtuvo S/ 1,769 millones y las universidades S/ 472 millones (Grupo Propuesta Ciudadana, 2022).

Ahora bien, si revisamos las cifras de manera más desagregada a nivel provincial, se observa que en el periodo de 2009 al 2019 hay una diferencia respecto a las transferencias por canon y regalías mineras entre las provincias de Casma y Yungay. A pesar de que ambas provincias muestran cantidades comparables de transferencias de canon y regalías, la provincia de Yungay recibe

consistentemente una mayor cantidad de transferencias en comparación con Casma. Si bien ambas localidades experimentaron fluctuaciones a lo largo de los años, Yungay registra cifras más altas en el periodo de análisis (2009-2019), reflejando así un patrón de recepción más significativo en ingresos provenientes de esta fuente (Figura 2.2).

Figura 3
Transferencias por canon y regalías mineras de las provincias de Casma y Yungay (2009-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Con respecto a la implementación de programas sociales en las provincias. En octubre de 2012, Yungay tuvo mayor cantidad de beneficiarios para los programas sociales Juntos, Foncodes y Pensión 65 en comparación con Casma. Sin embargo, para diciembre de 2019, el número de beneficiarios aumentó en ambas provincias para la mayoría de los programas sociales. Asimismo, en ambas provincias se abrieron más programas incluyendo Cuna Más, Contigo y Qaliwarma. Particularmente, este último programa, Qaliwarma, mostró una cobertura importante en ambas provincias, siendo Yungay la que tuvo un número más alto de beneficiarios para diciembre de 2019.

Como se sustentó en el apartado metodológico, la selección de Casma y Yungay como casos de estudio se fundamenta en la lógica de similitud a nivel subnacional, buscando comparar unidades geográficas que, a pesar de sus

diferencias, comparten dimensiones sociales, económicas, demográficas y políticas fundamentales (Przeworski y Teune, 1970; Snyder, 2001). Ambas provincias están influenciadas por el canon minero y participan en programas sociales similares como Cuna Mas, Juntos, Pensión 65, Qali Warma y Contigo, reflejando una interdependencia económica y social en su desarrollo. Finalmente, el análisis detallado de las características socioeconómicas, políticas y demográficas de Casma y Yungay, presentado en la Tabla 4.2, proporciona una visión más clara para comprender las dinámicas contextuales de ambas provincias. Desde la distribución de la población urbana y rural hasta los indicadores específicos de desarrollo y corrupción.

Capítulo 3. Análisis comparativo de las provincias de Casma y Yungay

Este capítulo presenta la comparación en los resultados en el tiempo con respecto al desarrollo rural entre las provincias de Casma y Yungay situadas en la región de Áncash. Estas dos provincias comparten una serie de características sociales, económicas y políticas similares. Sin embargo, obtienen resultados diferentes en términos de avances en el desarrollo rural en el periodo de análisis de esta investigación (2009-2019). Esto se debe principalmente a la combinación de dos factores independientes entre sí pero no excluyentes: (1) la articulación y coordinación entre burócratas y autoridades de distintos niveles de gobierno en la implementación de programas sociales y (2) la presencia de coaliciones territoriales.

Por un lado, la autonomía de los burócratas locales encargados de implementar los programas sociales en el territorio les permitió desplegar prácticas discrecionales. Por medio de estas prácticas lograron diseñar soluciones específicas adecuándolas a las realidades en la provincia y le hicieron frente a contextos adversos. Además, lograron ejercer presión para incluir a más beneficiarios en los programas sociales. Por otro lado, la formación de una coalición territorial generó un terreno propicio para el crecimiento económico dentro de las provincias. Así, en conjunto, la acción coordinada de los burócratas locales y la existencia de una coalición territorial con fines de crecimiento económico generan un avance en el desarrollo rural.

En este sentido, este capítulo muestra cómo la combinación de estos dos factores ha resultado en el avance de desarrollo rural en el caso de la provincia de Casma, mientras la ausencia de estos dos factores desencadenó el retroceso en el desarrollo rural en el caso de Yungay. Por un lado, en Casma existieron los incentivos para generar una coalición territorial con intereses, exclusivamente, de crecimiento económico. Además, los burócratas locales hicieron uso de su discrecionalidad y autonomía en la implementación de programas sociales, lo que resulta en un mejor impacto en la provincia.

Por otro lado, en Yungay hubo un conjunto de dinámicas culturales que explican el retroceso del desarrollo rural pese a que existan condiciones favorables para generar desarrollo como las subvenciones económicas o distribución de

viveres. De igual manera, si bien las comunidades rurales yungaínas muestran un alto grado de presencia e influencia en el territorio, no existe una coordinación efectiva con otras organizaciones, asociaciones o empresas, ya sea por motivos económicos o de inclusión social. Por último, a diferencia de Casma, en Yungay se han dado incentivos para fomentar la participación comunitaria en la capacitación y apoyo de jóvenes en sus estudios superiores, con la expectativa de que retornen al territorio como agentes de cambio.

El resto del capítulo se divide en tres partes y muestra cómo funciona cada factor en las dos provincias estudiadas. Primero, se examina la coordinación y articulación entre los burócratas y las autoridades locales en Casma y Yungay. Segundo, se indaga en la existencia de coaliciones territoriales dentro del territorio en Casma y Yungay. Tercero, se estudia la presencia de los jóvenes rurales en el territorio como agentes de cambio en Casma y Yungay. El capítulo cierra con breves conclusiones que destacan las similitudes y diferencias entre Casma y Yungay y repasan las razones por las cuales hubo una diferencia de resultados en el mismo periodo de tiempo.

3.1. Articulación y coordinación multinivel de autoridades y burócratas en la implementación de programas sociales

En esta sección se analiza la articulación entre las autoridades políticas y los burócratas de distintos niveles de gobierno en la implementación de los programas sociales. Se presta atención a los “burócratas de la calle” (Lipsky, 2010), quienes son los encargados de implementar los programas sociales en el territorio. Además, se reconoce el papel de los “burócratas de nivel medio” (Howlett, 2011; Oliveira, 2012) en este proceso. Los burócratas de la calle ejercen su autonomía a través de prácticas discrecionales, lo que les permite adaptarse al contexto local (Lipsky, 2010). Por un lado, en las provincias de Casma y Yungay, las y los burócratas de la calle son las y los dirigentes y funcionarios de programas locales como el Programa de Vaso de Leche y el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), así como de los programas sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS): Cuna Más, Juntos, Qali Warma, Pensión 65 y Contigo. Por otro lado, los burócratas de nivel medio incluyen a las coordinadoras de enlace a nivel regional de MIDIS y la coordinadora territorial de Áncash los programas locales del Vaso de Leche y el PCA.

Los resultados del trabajo de campo muestran que para el caso de Casma, la articulación entre autoridades y burócratas de distintos niveles de gobierno permitió un avance en el desarrollo rural. Los burócratas de la calle en Casma ejercieron su autonomía de manera efectiva. A través de prácticas discrecionales, estos funcionarios locales lograron adaptar las políticas y procedimientos a las necesidades específicas de la provincia. Además, la coordinación efectiva con los burócratas de nivel medio, como las coordinadoras de enlace regional del MIDIS, facilitó la implementación de programas sociales de manera más coherente y eficiente. Esto resultó en una mejor focalización de los beneficiarios y una respuesta más rápida y adecuada a las necesidades locales, contribuyendo al avance en el desarrollo rural en la provincia. Adicionalmente, la voluntad política de las autoridades locales en la implementación de programas sociales es influenciada por consideraciones políticas y económicas más que por un auténtico compromiso social.

En contraste, los funcionarios locales en Yungay, al igual que en Casma, también ejercieron su autonomía de manera discrecional y a menudo con poca claridad. Sin embargo, implementaron criterios poco transparentes para agilizar el empadronamiento de beneficiarios, lo que resultó en problemas de focalización e inclusión de personas que no cumplían con los requisitos necesarios. Además, la falta de flexibilidad en las políticas y la limitación presupuestaria obstaculizaron aún más la implementación eficaz de los programas sociales. La falta de voluntad política y el desinterés de las autoridades locales agravaron esta situación, conduciendo a una implementación ineficiente de los programas y, por ende, a un retroceso en el desarrollo rural en Yungay.

3.1.1. Casma

En la provincia de Casma, la ejecución de programas sociales se apoya en la discrecionalidad y la autonomía de los funcionarios encargados, quienes emplean prácticas discrecionales para adaptar las políticas a las necesidades locales. Esta flexibilidad en la implementación de los programas sociales se da particularmente en zonas rurales y asentamientos humanos, afectados por migraciones que han concentrado poblaciones vulnerables, ubicados en las zonas urbanas (Entrevista a Silvia Chang, 2024). A lo largo del tiempo, los funcionarios locales mostraron un

compromiso con la identificación y atención de necesidades urgentes, desafiando a menudo limitaciones estructurales y resistiendo frente a percepciones negativas sobre los programas sociales. Además, la voluntad política de las autoridades locales surge como un segundo factor esencial en la eficacia de la implementación de estos programas, aunque a menudo es influenciada por consideraciones políticas y económicas más que por un auténtico compromiso social.

3.1.1.1. Discrecionalidad y autonomía

Es un trabajo a conciencia porque de repente mi trabajo es de 8 a 5 y yo digo: ‘no, me interesa lo que pasa después’, entonces si tu realmente quieres involucrarte en el trabajo y trabajar por la gente vulnerable, no ves horas, ¿no?, no ves si es sábado o domingo⁷

En la provincia de Casma, la focalización de los programas sociales se concentra en las zonas rurales, aunque también abarca algunas zonas consideradas urbanas que albergan asentamientos humanos. Esto se debe a la migración de poblaciones rurales hacia las ciudades, donde se establecen en asentamientos humanos. Una entrevistada comentó: “algunos programas también se concentran en la zona urbana, pero porque hay migración de poblaciones, o sea, los asentamientos humanos son migrantes de las zonas rurales que vienen a las ciudades [zonas urbanas] y se quedan ahí” (Entrevista a Silvia Chang, 2024). Cristian Torres, actual subgerente de programas sociales de Casma, quien lleva trabajando desde 2009 en la Municipalidad de Casma, comentó que: “los que realmente están como pobres y pobres extremos están ubicados en las zonas rurales y asentamientos humanos y ahí es donde se dan los programas” (Entrevista a Cristian Torres, 2024).

En Casma las dirigentes y promotoras locales han hecho uso de su autonomía para poder desplegar estas prácticas discrecionales en la implementación de los programas sociales entre el 2009 y 2019. Estas prácticas se manifiestan por medio de dos mecanismos de acción: 1) la racionalización del servicio y 2) la coordinación de acciones colectivas (Lipsky, 2010; Higgins et al., 2016). En la provincia de Casma, siguiendo el mecanismo de racionalización del servicio, se exhiben criterios para la inclusión de más beneficiarios dentro de los programas sociales. Alicia, dirigente de mujeres y trabajadora de programas

⁷ Entrevista a Alicia Flor, 2024.

sociales en asentamientos humanos y zonas rurales desde 2002 hasta la actualidad, menciona:

(...) [yo] trabajaba lo que era el empadronamiento del SISFOH para saber si las familias clasifican o no para tener un apoyo social y bueno en ese trabajo también hay que usar el criterio porque hay gente que tú conoces que está en una casita de cemento pero no tienen para comer entonces como ese sistema es un robot, no es un ser humano, no tiene sentimiento entonces te califica de acuerdo a eso, si tú le dices la casa tiene paredes de cemento entonces el robot lo califica como no pobre. Entonces también nosotros ahí hemos aprendido a utilizar bastante el criterio (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

Para eso se creó ese filtro que es el SISFOH para ver quién necesita y ver quién realmente debe entrar a los programas sociales, pero ahí también hay tema que el trabajador no usa el criterio. Entonces yo veo una casa por afuera de cemento pero por dentro es de adobe, y tú piensas: “mira sí tiene porque su casa es de cemento” pero tú no ves que su casa adentro es de ladrillo o que esa persona usa leña para cocinar. Entonces por eso te digo que hay que usar el criterio, tú tienes que ver e involucrarte (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

A través del testimonio de Alicia se reflejan estos criterios de ruptura para la inclusión de más beneficiarios. Se concibe al SISFOH como un “robot” y, por tanto, se vuelve el trabajo de los funcionarios “utilizar bastante el criterio”. Esta perspectiva es compartida por Torres, quien comenta “(...) nosotros tenemos que estar detrás, presionando y por insistencia lo hacen y felizmente que yo tengo conocimiento y soy fastidioso porque hay gente a la que no le hacen mucho caso” (Entrevista a Cristian Torres, 2024). Con esto se refiere a que los coordinadores territoriales a nivel regional de programas sociales se guían por lo que está en el SISFOH, y muchas veces hay casos particulares que requieren mayor atención. El “fastidiar” e “insistir” para que los acepten en los programas es una práctica discrecional que despliegan estos funcionarios.

Esta situación también se manifiesta en las solicitudes que se presentan cuando se publican los resultados de los beneficiarios de los programas y algunas personas en condición de pobreza no son incluidas. Alicia Flor, en particular, se movilizaba e insistía puntualmente con los coordinadores a nivel regional para que se incorporaran más beneficiarios al programa. Relata un caso específico donde logró incluir a un adulto mayor al programa Pensión 65:

Yo les hacía que vengan, les decía yo tengo mi caso y vénganse a visitarlos, los traía y los llevaba, les decía: ‘mírenlos ¿les parece justo?’ Y no pasaba un mes y esos abuelitos ya estaban cobrando entonces ya era una alegría para ellos y una satisfacción como trabajadora porque yo me sentía bien, estaba trabajando por la gente que verdaderamente necesitan (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

Una segunda práctica discrecional es el uso del enfoque prioritario a partir de la condición de vulnerabilidad. De esta forma, los burócratas buscan seleccionar a las personas que “merecen” ser incluidas dentro de estos programas, considerando quiénes más lo necesitan. Para ello, la experiencia de los funcionarios resulta esencial. Alicia comenta: “la misma experiencia de los años ya te hace reconocer la vulnerabilidad de las personas” (Entrevista a Alicia Flor, 2024). Esta idea es compartida por María Cabrera, actual gerenta de desarrollo social de la Municipalidad de Casma, que estuvo trabajando en la unidad de programas sociales desde 2014 en adelante. Cabrera sostiene que la experiencia permite reconocer “patrones de vulnerabilidad” en las personas (Entrevista a María Cabrera, 2024).

Este enfoque prioritario de vulnerabilidad también permitió a las y los funcionarios y burócratas “depurar” a algunas personas de los programas sociales. Torres comenta que bajo este enfoque lograron detectar malas prácticas en la implementación de los programas: “Nosotros en ese tiempo hemos encontrado como beneficiarios del Programa del Vaso de Leche (PVL) a hijos de trabajadores de la municipalidad y eso (...) No se había realizado un empadronamiento acorde, correcto, como debió ser entonces nosotros depuramos a todas esas personas” (Entrevista a Cristian Torres, 2024). Con “depurar”, Torres se refiere a la selección adecuada de quiénes deben estar dentro del programa y quiénes no.

Esta “depuración” era una práctica recurrente en los programas sociales, donde se encontraban personas que no estaban en condición de pobreza o pobreza extrema, pero que eran beneficiarias del programa social. Alicia Flor comenta que hay personas que no “ameritan” estar dentro del programa social porque tienen sus chacras “que no son una hectárea de mango sino 3 o 5 hectáreas de mango”, por lo cual estas personas no califican para estar dentro del programa (Entrevista a Alicia Flor, 2024). Cuando los burócratas y funcionarios hacen el trabajo de campo y encuentran estas irregularidades, retiran inmediatamente a las personas del programa. Según Alicia: “teníamos que hacerlo para darle pase a las personas que realmente lo necesitaban porque estaban en situación de indigencia” (Entrevista a Alicia Flor, 2024). Sin embargo, al desplegar estas prácticas, los burócratas y funcionarios coinciden en que se les percibe como los “malos” (Entrevista a María Cabrera, 2024). Cristian comenta: “nos hemos ganado problemas, pero bueno se

tienen que hacer las cosas como se deben de hacer” (Entrevista a Cristian Torres, 2024).

Finalmente, una tercera práctica discrecional en la implementación de las políticas sociales en Casma ha sido la creación de incentivos para que los beneficiarios se movilicen y tengan un rol activo. Los encargados de implementar los programas sociales diseñaban estrategias para que los beneficiarios ingresen a los programas y las madres inscriban a sus hijos. En el caso del Programa del Vaso de Leche (PVL), Alicia y Cristian comentan:

Yo hice una estrategia, como tenían que cumplir que los niños recién nacidos antes del mes deberían estar registrados lo que yo hacía era “señora, si tu hijo nace y tú me traes su acta de nacimiento al programa vaso de leche y me lo traes antes del mes, lo registro y ese niño ya tiene su vaso de leche hasta que tenga 6 años” Uy y la mamá motivada lo traía y ya a los 15 días estaban inscritos y registrados esos niños (Entrevista a Alicia Flor, 2024).

Cuando acabábamos [de empadronar] le decíamos: ‘ya señora, usted ¿quién cree que no está acá pero que deba recibir? que sea pobre de verdad, pero dígame de verdad para ir a su casa’ y me decía ‘ah ya, tal persona y tal persona’ (Entrevista a Cristian Torres, 2024)

Estas estrategias surgen de la iniciativa de los funcionarios durante su trabajo de campo, ya sea empadronando a beneficiarios o revisando los lugares. Aprovechan estas oportunidades para desplegar incentivos a los pobladores. En relación con el segundo mecanismo de acción, la coordinación y acción colectiva, se identifica que esta se despliega a través de tres prácticas discrecionales: 1) el sentido de compromiso y la sensibilización, 2) la capacidad de resistir ante contextos adversos, y 3) la capacidad de negociación.

Existen lazos comunicacionales importantes entre los burócratas de la calle y los burócratas de nivel intermedio (regionales), como es el caso de Emma Vega Shawn, coordinadora territorial en Huaraz del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), y Erika Alegre, Coordinadora de Enlace Directo del MIDIS (Entrevistas a Cristian Torres y María Cabrera, 2024). Según las personas entrevistadas, el trabajo con el MIDIS durante este periodo fue muy coordinado. Asimismo, hubo comunicación constante con dirigentes de las comunidades que gestionaban los comedores populares y la implementación del Programa del Vaso de Leche (PVL). Julia, coordinadora de la comunidad de Sechín Bajo, comenta:

Nosotras nos comunicamos con los subgerentes de los programas sociales, tampoco nos vamos de frente al alcalde, lo bueno y lo malo se plantea con ellos [los subgerentes de

programas sociales], y según eso se soluciona con él si hay un problema o ya solucionamos con el alcalde(...) Todo depende de uno y como también hay personas... hay directivos que no se mueven, que no piden y siguen en la misma ruleta con la misma cantaleta. Está bien, el comedor no es ganancia, el comedor es para mantener porque no hay lucro personal, no hay lucro. Pero sí para cocinar y habiendo dinero en presupuesto, hay que venir a luchar. Los dirigentes tienen que luchar (Entrevista a Julia, 2024)

La coordinación entre dirigentes y subgerentes de programas sociales refleja la manera en que, según la gravedad del asunto, las dirigentas deciden si solucionarlo con el subgerente o, si escapa a sus competencias, conversar directamente con el alcalde. Estas dirigentas también despliegan prácticas discrecionales que escapan a sus competencias para asegurar la implementación adecuada de los programas en sus comunidades. Estas prácticas nacen del sentido de compromiso y sensibilización hacia sus comunidades. Julia sostiene: "nosotras peleamos por nuestros programas y nuestros comedores" (Entrevista a Julia, 2024).

Este sentido de compromiso y sensibilización ante la pobreza y vulnerabilidad también se refleja en el trabajo de las burócratas de calle. Esta práctica discrecional permitió a Alicia distinguir quiénes "realmente" deberían estar dentro de los programas sociales. Según ella, hay una diferencia entre el "trato humano" y lo que ella denomina el "robot" del SISFOH (Entrevista a Alicia Flor, 2024). Además, estos burócratas y dirigentes tienen capacidad de negociación para comunicar sus problemas, ya sea en relación con el presupuesto o la entrega de productos en mal estado. Esta capacidad de negociación se refleja en los testimonios de Julia y Alicia, quienes mencionan la necesidad de "luchar".

Finalmente, estos burócratas y funcionarios deben resistir ante contextos adversos o ante diversas adversidades, pues los programas en Casma no son necesariamente vistos como contribuyentes al desarrollo, sino que más bien se considera, por parte de algunos pobladores, que "generan dependencia" (Entrevistas a Pablo Carrión y Silvia Chang, 2024). También resisten ante contextos en los que son percibidos como "los malos" al retirar beneficiarios de los programas sociales que no cumplen con la categoría de pobreza o pobreza extrema. En ese sentido, el periodista Pablo Carrión comenta:

(...) todos los [programas] que son subvencionados, todos son un éxito porque les están dando plata y la gente está esperando y se pelean por entrar al programa y cuando no entran al programa te llaman a la radio y te dicen 'a mí no me quieren aceptar' y se quejan del funcionario que no le hace bien la focalización. En esa medida sí funciona porque la

gente ha encontrado una forma de apoyo económico. (Entrevista a Pablo Carrión, 2024)

3.1.1.2. Voluntad política

La voluntad política es comprendida como la disposición y determinación de las autoridades para involucrarse en la implementación de los programas sociales. Las dimensiones a través de las cuales se puede analizar esta voluntad son la asignación de recursos, la priorización de temas sociales y el apoyo institucional y legal. Según lo indicado en las entrevistas, la motivación detrás de esta voluntad política puede ser doble: 1) un interés por obtener rédito político y legitimidad, o 2) un genuino compromiso social. En primer lugar, cuando la voluntad política está motivada por el interés por obtener rédito político y legitimidad, los programas sociales son vistos como una estrategia para ganar apoyo popular y mejorar la imagen del gobierno local. En segundo lugar, cuando la voluntad está motivada por un genuino compromiso social se busca abordar el problema de desigualdades y promover el bienestar de los más vulnerables.

La manifestación de la voluntad política en la provincia de Casma se evidencia cuando las autoridades respaldan a los programas sociales al reconocerlo como “la cara visible” de sus gestiones en la provincia. Según Torres: “La mayoría de las gestiones solamente se enfocan en obras, en infraestructuras, pero programas sociales es la cara visible de cada municipalidad. Si tú tienes aspiraciones políticas, ¿dónde vas a llegar? A la gente que más necesita.” (Entrevista a Cristian Torres, 2024). De esta forma, aunque la mayoría de las administraciones se centra en obras e infraestructuras, los programas sociales ocupan un lugar importante si los políticos quieren ganar apoyo popular y legitimar su gestiones. Sin embargo, esta voluntad política carece de un compromiso enraizado en la ayuda a las personas en situación de vulnerabilidad, como plantea Alicia:

(...) déjame decirte que el tema político influye mucho en el trabajo de los programas sociales, si hay una autoridad que tiene el apego de trabajar la parte social, todo marcha bien dentro de la implementación de los programas sociales, pero si esa autoridad no le interesa lo que le pasa a la gente que no tiene, los programas se vuelven débiles. No llegan a tiempo los programas sociales, los niños no son atendidos en su debido momento o no son focalizadas las verdaderas personas que necesitan el apoyo de los programas sociales (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

Así, la falta de interés de las autoridades en las necesidades de aquellos que más lo necesitan puede debilitar la implementación oportuna y eficaz de los programas sociales (Entrevista a Alicia Flor, 2024). En Casma, esta condición de voluntad política se vuelve una condición necesaria para la implementación efectiva de los programas sociales. Alicia ahonda en la importancia de que las autoridades tengan un "apego por trabajar la parte social", lo que implica un compromiso genuino con el bienestar social (Entrevista a Alicia Flor, 2024). En esta línea, se menciona que durante el periodo de 2015-2018, el alcalde provincial de turno, Jhosep Pérez Mimbela, dio particular importancia a los programas sociales.

Según datos proporcionados por la plataforma nacional de datos abiertos InfoMIDIS, durante este periodo (2015-2018) se observó un aumento importante en el número de usuarios de programas como Cuna Más y Pensión 65. Con un aumento del 54% en el número de niños y niñas atendidos en el programa Cuna Más, pasando de 67 niños y niñas atendidos en el programa en 2015 a 103 en 2019 y un aumento del 30% en el número de usuarios del programa Pensión 65, pasando de 603 a 782 usuarios del programa en el mismo periodo de tiempo. Aunque hubo una ligera disminución en el número de hogares abonados al programa Juntos, la continuidad en la cobertura sugería un compromiso continuo con la protección social. Además, se implementó el programa Contigo, que comenzó con dos usuarios en agosto de 2017 y alcanzó 176 usuarios para el año 2019 (infoMIDIS, s. f.).

Una dificultad que surge en el desarrollo de la implementación de los programas sociales son las malas prácticas por parte de las autoridades políticas (Entrevistas a Silvia Chang y Alicia Flor, 2024). Alicia sostiene que las autoridades muestran una voluntad política más ligada al rédito político y legitimidad de su gobierno que al verdadero compromiso social. Ella expresa que estas autoridades no se involucran en los programas sociales por motivaciones vinculadas al compromiso social, sino más bien por beneficio personal o para mantener una imagen positiva ante la población. En sus términos, para "quedar bien con la gente":

(...) no lo hacen porque les motiva la parte social sino lo hacen porque les conviene como autoridad entonces ahí sí se mueven 'vayan acá, regalen aquí' o de los programas sociales también hacen mal, o por quedar bien con la gente, te quito a ti y estiro lo otro que no es lo correcto porque cada programa tiene su presupuesto y tiene sus beneficiarios que está en una plataforma del estado del MIDIS (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

Julia agrega que la falta de incentivos económicos para las autoridades en programas sociales las lleva a preferir inversiones en obras de infraestructura, donde hay mayor margen para obtener ganancias (Entrevista a Julia, 2024). Ambas entrevistadas coinciden en que esta falta de motivación social se traduce en un enfoque selectivo de las autoridades hacia los programas sociales: “prefieren las obras donde ellos puedan tener las ganancias entonces hay retrocesos” (Entrevista a Alicia Flor, 2024).

Finalmente, existen incentivos monetarios proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para programas dirigidos a personas vulnerables en la provincia. El periodista Carrión sostiene que las autoridades locales han dado un claro respaldo a estos programas a través de actividades que beneficien a dirigentes o presidentas de las ollas comunes, del programa de vaso de leche y comedores comunitarios. Según él, este apoyo se fortaleció “desde el año 2015 (...) En estos programas, si tú mejoras las condiciones de esta población entonces vas a recibir un incentivo económico, entonces te matas haciendo lo que tienes que hacer. Una cosa lleva a la otra” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024). Esto quiere decir que por más que inicialmente la motivación de la voluntad política no esté ligada al compromiso social, los intereses económicos pueden influir en el compromiso de las autoridades con los programas sociales.

3.1.2. Yungay

En la provincia de Yungay, al igual que en Casma, los funcionarios locales ejercieron su autonomía de manera discrecional en la implementación de programas sociales. Esta autonomía se tradujo en prácticas que buscaban racionalizar el servicio y coordinar acciones colectivas en beneficio de los usuarios. Sin embargo, estas acciones conllevaron costos muy altos en términos de mejora en sus condiciones de vida para las personas beneficiarias. Una de las estrategias empleadas fue establecer criterios poco transparentes para agilizar el empadronamiento de beneficiarios, lo que generó problemas de focalización e inclusión de personas que no cumplían con los requisitos necesarios. Esta falta de transparencia en el proceso llevó a que, en ocasiones, los funcionarios locales inventaran información para completar los formularios. Además, la falta de flexibilidad en las políticas para adaptarse a las necesidades reales de los

beneficiarios y la limitación presupuestaria obstaculizaron aún más la implementación eficaz de los programas sociales.

3.1.2.1. Discrecionalidad y autonomía

Creo que en el área social uno tiene que ser una persona muy empática (...) es el área más susceptible porque trabajamos directamente con el poblador, con el usuario, donde el usuario viene a consultarte y se tiene que ir con todas las dudas despejadas de los programas sociales⁸

Durante el periodo comprendido entre 2009 y 2019, en Yungay, los funcionarios locales ejercieron su autonomía de manera discrecional en la implementación de programas sociales. Estas prácticas se manifestaron mediante la racionalización del servicio y la coordinación de acciones colectivas (Lipsky, 2010; Higgins et al., 2016). Siguiendo el mecanismo de racionalización del servicio, los funcionarios se enfrentaron a la gestión de recursos limitados para cumplir con las demandas de los usuarios. Sin embargo, estas prácticas resultaron en costos elevados para los usuarios como se analiza en los siguientes párrafos.

Una estrategia empleada fue establecer criterios poco transparentes para agilizar el empadronamiento de beneficiarios. Por ejemplo, Josefina Carrasco, funcionaria que ocupó diversos cargos en la subgerencia de desarrollo social de la Municipalidad de Yungay desde 2012 y actualmente se desempeña como gerenta de Desarrollo Social, mencionó problemas relacionados con la focalización y el empadronamiento de beneficiarios. De esta forma, comentó que, aunque los programas sociales deberían ser exclusivamente para personas en extrema pobreza, la focalización inicial del programa de Pensión 65 no fue adecuada. A partir de 2014, con la implementación del SISFOH, se iniciaron cambios en las Unidades Locales de Empadronamiento. Sin embargo, surgió la problemática de que los empadronadores no completaban adecuadamente su trabajo:

(...) ¿qué pasaba? Que iban de casa en casa y lo que yo percibía o veía es que el empadronador no hacía un buen llenado del trabajo. O sea, uno, que no llegaban a la casa, bien es cierto, que en la provincia las casas están muy lejos una de otra en las zonas rurales. Entonces qué veía a través de los funcionarios es que no llegaban y se inventaban la información (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024)

De esta forma, los funcionarios que focalizaban a veces por temas de lejanía, de tiempo o incluso de recursos escasos para movilizarse optaban por “inventar la información” (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024). En línea con esto, Raúl

⁸ Entrevista a Josefina Carrasco, 2024.

Cordero, que ha trabajado como subgerente de programas sociales en la Municipalidad Provincial de Yungay entre 2014 y 2018 y ahora nuevamente se encuentra en el cargo enfatiza que se debe lidiar con recursos escasos, un “presupuesto ajustado” (Entrevista a Raúl Cordero, 2024). Como respuesta ante el limitado presupuesto, se implementaron estrategias que agilizaron el empadronamiento, como citar a los beneficiarios en lugares más accesibles, como plazas o iglesias, para completar los formularios. Esta práctica llevaba a que los datos proporcionados por los ciudadanos fueran poco fiables, ya que no se verificaban:

(...) las mismas autoridades en una reunión me dijeron ‘señorita, no llegan a nuestra casa y lo peor que lo hacen en la Iglesia o en la Plaza’ entonces ¿qué estrategia habían tomado las señoritas? Llamar y decirles ‘vamos a ir y nos esperamos en la Plaza’ y en la Plaza les llenaban las fichas, entonces yo como poblador cuando te empiezan a preguntar yo te puedo decir ‘sí, todo es de adobe, todo es de estera, mi techo, mi piso es de tierra’ ¿y la señorita acaso lo está viendo? No lo está viendo, entonces está confiando en lo que ese ciudadano le dice (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024).

Esta situación narrada por Josefina ilustra cómo la discrecionalidad de los funcionarios locales siguiendo el mecanismo de racionalización del servicio afectó la implementación efectiva de programas sociales. Asimismo, otro aspecto problemático fue la falta de flexibilidad en las políticas para adaptarse a las necesidades reales de los beneficiarios. Raúl Cordero mencionó que las normativas actuales obligaban a utilizar el padrón general de hogares, el cual a menudo contenía errores (Entrevista a Raúl Cordero, 2024). Incluso cuando los beneficiarios solicitaban una reevaluación, debían esperar seis meses, lo cual complicó la atención oportuna:

En algunos casos les sugerimos que vuelvan a pedir su reevaluación. Ellos pueden pedir su reevaluación, pero tienen ciertos requisitos, deben pasar seis meses para poder solicitar una reevaluación. Esa reevaluación la hace la Unidad Local de Focalización, tienen sus indicadores de medición para poder darle una clasificación socioeconómica a una familia, mediante los datos que recopila lo envían a la capital donde está el sistema y de ahí retorna el resultado, pero desconozco qué indicadores pueden utilizar ellos (Entrevista a Raúl Cordero, 2024).

En cuanto a la coordinación de acciones colectivas, los funcionarios en Yungay mostraron un sentido de compromiso y sensibilización hacia los beneficiarios. Este compromiso se refleja en la preocupación por la calidad de vida de las personas y el deseo de implementar cambios que vayan más allá de las simples transferencias monetarias o ayudas directas (Entrevista a Josefina

Carrasco, 2024). Raúl Cordero, enfatiza la necesidad de acompañar los programas sociales con iniciativas de sensibilización y concientización que promuevan un cambio real en la vida de los beneficiarios. El funcionario reconoce que, aunque estos programas proporcionan ayuda inmediata, no fomentan un cambio sostenible en el tiempo en las condiciones de vida de las personas:

Los programas sociales a mi entender deberían ir acompañados de otro programa que sea de sensibilización o concientización de un cambio de vida que podrían tener estos beneficiarios, pero no hay presupuesto para desarrollar esos programas (...) no quieren invertir en presupuesto de lo que es los programas sociales porque dicen: 'no, ustedes tienen ya su presupuesto con eso atiendan'. Con las justas dan un presupuesto adicional para la parte de los gastos operativos. Y si se dice 'no, hay que trabajar también la parte de sensibilización, de concientización, de talleres de repente incentivando a las señoras que inicien la etapa productiva', nos dicen no, no hay presupuesto (Entrevista a Raúl Cordero, 2024).

La falta de presupuesto es una barrera crítica que impide la implementación de programas complementarios que podrían facilitar este cambio de vida. Raúl Cordero expresa su frustración ante esta limitación, indicando que, en su percepción, ha habido poco cambio en el modo de vida de los beneficiarios debido a la falta de recursos para desarrollar programas más integrales (Entrevista a Raúl Cordero, 2024). Por su parte, Josefina propone que programas como Juntos deberían incluir estrategias de actividades productivas que permitan a las y los jóvenes emprender sus negocios y volverse autosuficientes: "Sería bueno que programas como Juntos implementara estrategias de, por ejemplo, actividades productivas, actividades de carpintería o cosas de corto plazo que ayuden a que el joven pueda emprender su negocio sin ayuda del programa" (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024).

Hay una percepción negativa hacia el problema de la focalización de los programas y esto es percibido así por la población. Katherine, una informante local de Yungay, expresó su descontento con la manera en que se dirigen y canalizaban los programas sociales en la provincia. Comentó que personas que realmente no necesitan el apoyo, como aquellos con hijos profesionales, estuvieron recibiendo beneficios de programas como Pensión 65:

No está bien dirigida, no están bien canalizados esos programas porque lamentablemente en nuestra provincia vemos que cobran la Pensión 65, personas que realmente tienen, tienen hijos profesionales y no tienen uno, tienen dos, tres cuatro. Entonces si tú pudiste educar a tus hijos, a cuatro o a cinco, ¿por qué los cinco no pueden ver por tí?, sino que están esperando que el gobierno los apruebe para el programa (Entrevista a Katherine, 2024).

Ahora bien, la coordinación y articulación entre autoridades y burócratas en la implementación de programas sociales queda claro en lo que comentan los funcionarios sobre que hay una coordinadora de enlace del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a nivel regional (Entrevistas a Raúl Cordero y Josefina Carrasco, 2024). Esta coordinadora es un punto de contacto esencial para las autoridades locales, permitiendo una comunicación constante sobre los desafíos y mejoras necesarias en la implementación de programas sociales:

Nosotros tenemos a una coordinadora de enlace del MIDIS que es a nivel regional, entonces cada cosa que vemos, siempre manifestamos el tema de nuestro malestar, el tema de cómo se viene implementando, qué podemos mejorar o qué acciones se pueden hacer para que esto sea más sostenible (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024).

Esta comunicación con el MIDIS es esencial para abordar problemas operativos y mejorar la efectividad de los programas. Con respecto a los programas locales como el Programa del Vaso de Leche (PVL) y el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), Cordero comenta que sí hay coordinaciones constante con Emma Vega la coordinadora regional de estos programas: “Con ellos siempre ha habido comunicación, ellos vienen cada cierto periodo en visitas programadas, al año nos hacen 2 o 3 visitas. A veces ha habido observaciones y hemos tenido que subsanar para las siguientes visitas que nos hacían. Sí hay comunicación con la coordinadora.” (Entrevista a Raúl Cordero, 2024). Sin embargo, a pesar de esta coordinación, las limitaciones presupuestarias y la falta de recursos adecuados seguían siendo un obstáculo.

3.1.2.2. Voluntad política

En Yungay hay una ausencia de voluntad política con respecto a los programas sociales. A diferencia de Casma, donde la motivación para la voluntad política podría derivar de un interés por obtener rédito político o un genuino compromiso social, en Yungay no se observan estos incentivos en las autoridades. Las autoridades políticas locales no muestran interés en los programas sociales porque sostienen que estos ya cuentan con presupuestos asignados desde el gobierno central, esto es así de acuerdo con la Ley de Presupuesto del Sector Público (Ley N°31953).

Sin embargo, las autoridades locales plantean que esta transferencia es más que suficiente para cubrir todos los gastos, incluyendo los operativos (movilidad, trabajo de campo, almuerzos) de los programas sociales. Cordero señala que los gobiernos provinciales y distritales generalmente no prestan atención a los programas sociales debido a la existencia de transferencias presupuestarias ya asignadas:

Ninguno, ¿qué le digo señorita?... a los programas sociales no les prestan mucha atención por el mismo hecho de que ya tiene una transferencia de presupuesto para los insumos y el PCA tiene cierto porcentaje, entonces dicen 'ya no, suficiente'(...) Solamente el programa atiende mediante la transferencia de presupuesto a los gobiernos locales para la compra de insumos alimenticios y los gobiernos locales no quieren invertir en presupuesto de lo que es los programas sociales porque dicen 'no, ustedes tienen ya su presupuesto con eso atiendan' (Entrevista a Raúl Cordero, 2024).

Según comentan las personas entrevistadas, incluso durante periodos electorales, cuando se podría esperar un mayor interés en los programas sociales para ganar apoyo, este interés es casi inexistente. La excepción se registra en casos raros donde los alcaldes buscan la reelección, como menciona Cordero: "No, no hay ese afán. Por ejemplo, eso sería siempre y cuando el alcalde iría en reelección, pero como casi no van a la reelección, ya no le prestan atención" (Entrevista a Raúl Cordero, 2024).

La percepción de la población de Yungay es que las autoridades locales deberían asumir una mayor responsabilidad en la gestión y dirección de los programas sociales. Esto se refleja en los comentarios de las personas entrevistadas, quienes esperan que las autoridades sean conscientes y realicen estudios adecuados para asegurar que los beneficios lleguen a quienes realmente los necesitan: "Yo estoy de acuerdo en todo ello, pero siempre y cuando sean y vayan dirigidos a las personas que realmente lo necesitan. Eso ya depende de las autoridades que sean conscientes y hagan un buen estudio..." (Entrevista a Mary, 2024).

La manipulación política y el desconocimiento de cómo funcionan realmente los programas sociales complican aún más su implementación. Josefina Carrasco, otra funcionaria local, explica que los programas sociales son políticas del gobierno nacional y no dependen del gobierno local ni regional. Esto genera confusión y

falsas expectativas entre las y los pobladores, quienes a menudo creen que las autoridades locales tienen más control del que realmente poseen:

(...) los programas no dependen del gobierno local ni del gobierno regional, los programas son políticas del gobierno nacional de turno entonces de ahí partir que no le den falsas esperanzas a los pobladores. Entonces ahí estamos en un país complejo, que no vemos el tema de requisitos para los alcaldes que muchos de ellos entran desconociendo que creen que yo entro y puedo manejar los programas y no es así. (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024)

Esta situación es agravada por las promesas incumplibles de los alcaldes, que crean frustración entre las y los beneficiarios cuando no se pueden cumplir las promesas hechas:

Todo eso dificulta porque luego los pobladores te dicen ‘señorita, el alcalde me ha ofrecido que yo voy a entrar al vaso de leche’, pero no son personas que necesitan tienen seguro. Entonces venía y me ha pasado me decían ‘tú ves como lo haces ingresar’ pero no es así, no es como yo lo haga ingresar, es que si efectivamente cumple o no cumple entonces algunos entendían, otros se iban molestos conmigo. (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024)

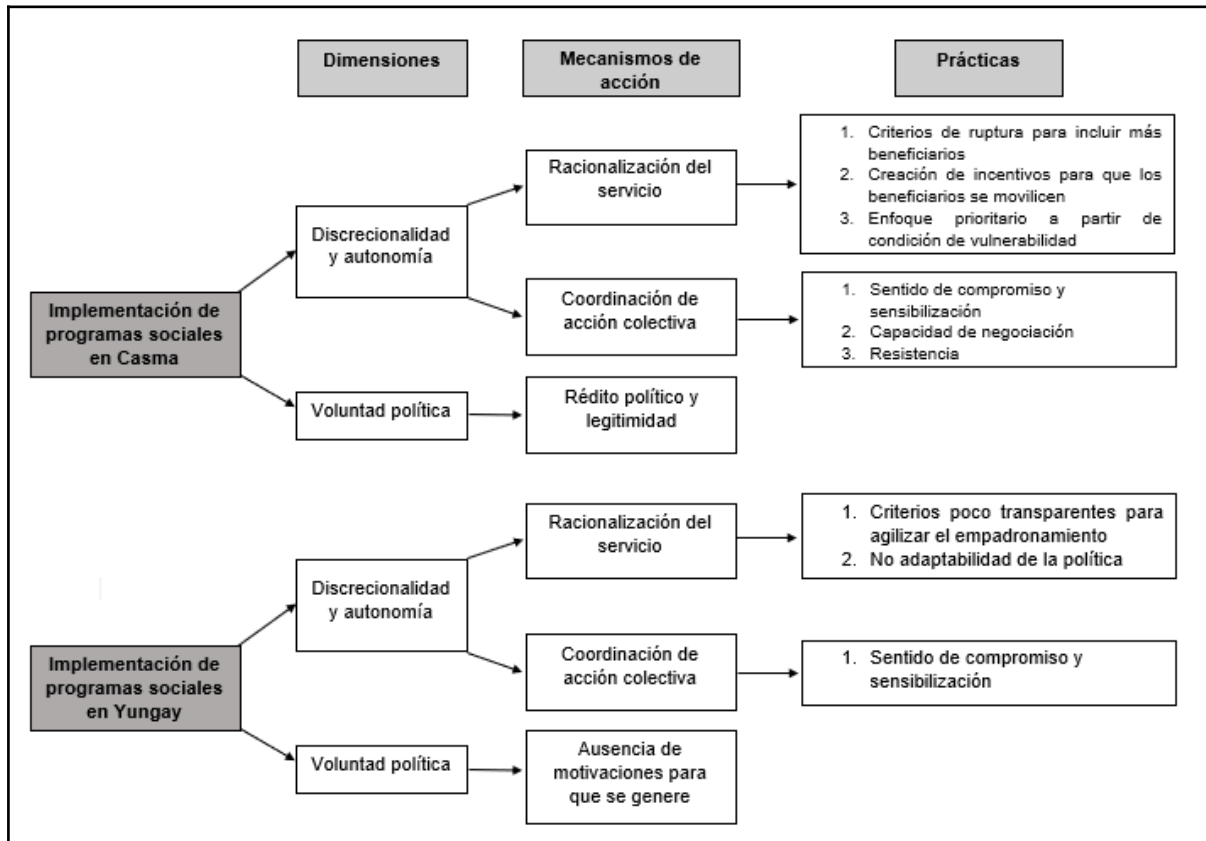
Ante la falta de conocimiento y manipulación por parte de las autoridades locales, los funcionarios se ven obligados a realizar una tarea adicional: explicar a los pobladores que ellos no tienen la capacidad de elegir quiénes pueden acceder a los programas sociales. Como menciona Josefina: "Yo puedo mandar la información sí, pero son entidades como Pensión [65] o Juntos las encargadas de evaluar si recibes ayuda este año o el próximo" (Entrevista a Josefina Carrasco, 2024). Esta situación añade una carga adicional a los funcionarios, quienes deben lidiar con las expectativas generadas por las autoridades locales.

La falta de voluntad política y el desinterés de las autoridades locales conducen a una implementación deficiente de los programas sociales. Los recursos asignados no se utilizan de manera óptima, dejando desatendidos a beneficiarios que se encuentran dentro de la categoría de "pobre" o "pobre extremo" debido a problemas en la focalización. Esto, a su vez, contribuye a generar desconfianza hacia las autoridades locales, tanto por las promesas incumplidas como por la percepción de falta de compromiso por parte de estas.

En suma, la comparación entre la implementación de programas sociales en las provincias de Casma y Yungay revela las diferencias en la efectividad y el compromiso de las autoridades locales. Por un lado, en Casma, los funcionarios han demostrado tener capacidad para ejercer su autonomía y discrecionalidad, adaptando las políticas a las necesidades locales. Por otro lado, en Yungay, la

ausencia de voluntad política y el desinterés de las autoridades han limitado la efectividad de la implementación de los programas sociales. La falta de incentivos para mejorar las condiciones de vida de los/as beneficiarios/as ha resultado en una implementación deficiente. Esta comparación pone en manifiesto la importancia de la voluntad política y el compromiso social en la ejecución de las políticas públicas.

Figura 4
Comparación de la implementación de programas sociales en Casma y Yungay



Fuente: Elaboración propia a partir de la investigación empírica de esta tesis

3.2. Presencia de coaliciones territoriales en las provincias de Casma y Yungay

En esta sección se analiza la presencia de coaliciones territoriales en las provincias de Casma y Yungay. Primero, se observan las características productivas de ambas provincias para identificar los grupos económicos y actores políticos involucrados en su desarrollo. Luego, se evalúa si estos grupos económico-políticos cumplen con las características de las coaliciones territoriales. Las coaliciones territoriales se caracterizan por su diversidad de actores, sus intereses en común, la disponibilidad de recursos con los que cuentan y su capacidad de acción articulada (Fernández et al., 2014).

En Casma se identifica una coalición territorial con fines de crecimiento económico y desarrollo agrícola. Esta coalición coordina los esfuerzos de diversos actores, incluidas instituciones públicas, asociaciones de agricultores y empresas locales. Esta coordinación permitió la movilización eficiente de recursos financieros, técnicos y humanos, utilizados para implementar proyectos y programas destinados a mejorar la productividad y la calidad de los productos agrícolas. La colaboración entre estos actores fomentó la adopción de mejores prácticas agrícolas, aumentando la productividad y la rentabilidad para los agricultores locales. Al abordar desafíos específicos entre 2009 y 2019, como problemas climáticos, control de plagas o escasez de agua, esta coalición mejoró la sostenibilidad de la actividad agrícola en la provincia.

Por otro lado, la ausencia de coaliciones territoriales en Yungay se atribuye a una combinación de factores interrelacionados. La agricultura, principal actividad económica que involucra al 86% de la población económicamente activa, enfrenta limitaciones debido a su bajo nivel tecnológico y falta de infraestructura adecuada, impidiendo una producción eficiente y sostenible. Además, la falta de asociaciones fuertes dificultó la representación de los agricultores en decisiones clave para la actividad productiva más importante en la provincia. Esta situación se agravó por la percepción generalizada de que las autoridades locales perseguían únicamente intereses personales en lugar de trabajar por el desarrollo colectivo, generando desconfianza y desanimando la formación de coaliciones. Por último, la pobreza y la priorización de intereses individuales debido a condiciones socioeconómicas desfavorables también limitaron la capacidad de acción articulada entre diversos actores locales, perpetuando la falta de iniciativas para contrarrestar estos problemas.

3.2.1. Casma

La actividad agrícola en Casma constituye una base fundamental de la estructura productiva de la provincia y termina marcando el devenir económico. Desde las diversas perspectivas de las y los casmeños, la agricultura no solo representa una fuente de sustento, sino también un elemento en la identidad y desarrollo local (Entrevista a Silvia Chang, 2024). Sin embargo, este desarrollo no es un fenómeno aislado, sino que se encuentra intrínsecamente ligado a la

existencia de una coalición territorial que articula esfuerzos y recursos bajo el mismo objetivo en común. Esta coalición, poco diversa en cuanto al tipo de actores que la componen, está conformada por la Asociación de Agricultores de Casma (AAC), el Comité de Sanidad Agraria (Cosagra), instituciones públicas como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa) y la Municipalidad Provincial de Casma, así como empresas locales y agricultores individuales. La coalición cuenta con un importante capital económico (y político) para influir en el curso de las acciones territoriales. Así, esta coalición no sólo impulsa el crecimiento económico, sino que también genera como resultado el avance en el desarrollo rural. Este apartado analiza la formación y la evolución de esta coalición territorial y su contribución al desarrollo rural en la provincia.

3.2.1.1. Formación y evolución de la coalición territorial

La agricultura ocupa un lugar muy importante dentro de las actividades económico-productivas de Casma. En 2019, Rafael Santoalla, presidente de la Asociación de Agricultores de Casma, comentó: “el 80% de la gente acá [Casma] se dedica al agro, mientras el 20% al turismo, pesca y educación” (Equipo Redagráfico, 2019). Esta percepción es compartida por las y los habitantes de Casma. Pablo Carrión, periodista local de Casma, destaca: “el pilar aquí es la agricultura, la agricultura de exportación aporta como un 90%, tenemos palta hass, uva y es lo que mueve la economía” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024).

Desde la década de 1990, la provincia de Casma vivió un importante auge de la agroexportación debido a dos productos considerados emblemáticos dentro de la provincia: el mango y la palta. En 2017, la agroexportación alcanzó su punto más alto (Zurita, 2017). Sandino Huamán, trabajador del Fundo San Antonio en Casma, coincide con esta información y sostiene que el auge del cultivo de mango se remonta a la década de 1990:

El mango en realidad empieza alrededor de los años 90, algunas personas tenían huertos de mango, pero no se cultivaban como ahora masivamente, eran algunas plantas en los huertos(...) Conforme pasaron los años se dió el cultivo porque vino el boom de la agroexportación, a raíz de la agroexportación las familias de Casma comenzaron a cultivar mangos ya masivamente de una técnica ya no a la antigua (TV Perú, 2023).

Diversos actores locales han promovido el crecimiento de la agroexportación en la provincia. La Asociación de Agricultores de Casma (AAC) fue formada por

Rafael Santolalla, Antonio Meza, Luis Crousillat, Raúl Cervantes y Dagoberto Mezarina (Equipo Redagrícola, 2019). Antonio Meza, uno de los pioneros de la producción agrícola en Casma, propuso sembrar frutales en lugar de los cultivos anteriores que eran maíz y algodón pima (Zurita, 2017; Equipo Redagrícola, 2019). Su hijo, Rafael Meza, se especializó y formó como ingeniero agrónomo en la Universidad Nacional de La Molina y desde entonces ocupa el cargo de gerente de la compañía Ara Export, una empresa familiar de Casma que cultiva mango, palta y uvas de mesa (Romainville, 2022).

Rafael Santolalla ha sido también una figura importante dentro de la promoción de la agroexportación en Casma. Cuando Rafael Meza ocupó el cargo de presidencia en la Asociación de Agricultores de Casma (2008-2019) promovió la creación del Comité de Sanidad Agraria (Cosagra) en 2019. Esta iniciativa fue fruto de un trabajo conjunto con los agricultores y productores de la provincia, así como del Ministerio de Agricultura y Riego a través del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa, 2019). Asimismo, Rafael Santolalla también es gerente general de la empresa local de Casma Frutas San S.A.C. Raúl Cervantes, ex gerente de desarrollo económico de la Municipalidad Provincial de Casma (2012-2017) y ex gerente de la AAC (2007-2012), también participó y promovió la agroexportación dentro de la provincia, primero como agricultor de espárragos (Zurita, 2017) y luego como fundador de la AAC.

Pues bien, estos actores involucrados en la agricultura de Casma han enfrentado diversos desafíos en el transcurso del tiempo en relación con los cultivos. En primer lugar, el problema de la mosca en la fruta. En 2019, Santolalla mencionaba que uno de los principales problemas para la comercialización del mango era la plaga de la mosca (Equipo Redagrícola, 2019). Desde su fundación, el Cosagra logró contribuir con este problema en los valles de Casma (Senasa, 2019), dando lugar a la formación de otros comités y subcomités de agricultores de diversas zonas de Casma con el objetivo de erradicar el problema de la mosca de la fruta. Estos esfuerzos han sido impulsados por los alcaldes distritales de Casma y el Gobierno Regional de Áncash en conjunto con los agricultores (Equipo Redagrícola, 2019).

Un segundo problema para la agroexportación en Casma era la disponibilidad de agua. A pesar de que las condiciones del suelo y el clima de Casma eran ideales para el cultivo del mango y la palta, el problema de la escasez y el costo del agua representaron un desafío importante en la agroexportación. En el punto más alto de la producción en 2017, muchos agricultores consideraban que la producción de mango en Casma era debido a la “suerte” que les había tocado, dada la situación del agua (Zurita, 2017). Frente a esta problemática, en 2016 la Municipalidad Provincial de Casma hizo entrega de mangas para el traslado de agua a los agricultores, mitigando así el impacto del déficit hídrico en la agricultura. Esta iniciativa se realizó bajo la gestión del exalcalde provincial Jhosep Pérez Mimbela (2015-2019), quien al momento de hacer la entrega de las mangas mencionó que la entrega fue posible dado el previo acuerdo con los agricultores (Andina, 2016).

Un tercer desafío, según el periodista Pablo Carrión, era el clima. En sus palabras: “aquí un gran problema en la agricultura es el tema del clima” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024). En 2016, el Senasa implementó estaciones meteorológicas en diversas zonas de la región de Áncash (Casma, Yaután, Chasquitambo, Pomabamba y Carhuaz) para proporcionar información útil para los agricultores sobre el clima. Además, como parte de un sistema de vigilancia para el control y erradicación de plagas implementado en la región desde 2012 (Chimbote en Línea, 2016), estas estaciones también ayudaron a predecir las plagas, incluida la mosca de la fruta.

Ahora bien, la Asociación de Agricultores de Casma, junto con el Cosagra fueron actores con mucha influencia en la gestión de estos desafíos. Pablo Carrión comenta que esta asociación ha buscado apoyo de las autoridades locales para abordar cuestiones relacionadas con el clima y la sanidad agraria:

Hay una asociación aquí que es la que agrupa a los agricultores(...) Ellos son los que van y están buscando que los apoyen, ellos tienen los Cosagra que son los comités de sanidad agraria por el tema de la mosca en la fruta y pedían a la municipalidad que los apoye con este tema del clima(...) Por ejemplo, hace unos años esta misma asociación pidió que le compren estaciones meteorológicas porque acá hay mucho microclima (Entrevista a Pablo Carrión, 2024).

Las instituciones públicas también estuvieron involucradas en el desarrollo de la actividad agroexportadora en Casma. Desde 2013 hasta 2016, la Subgerencia de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma llevó a cabo

talleres y charlas dirigidas a agricultores, productores agropecuarios y técnicos locales del Valle de Casma. Esto se realizó en colaboración con la Gerencia de Desarrollo Económico y la Gerencia de Gestión urbana y rural, específicamente de la Subgerencia de Desarrollo Ambiental dentro de esta gerencia. También se contó con el apoyo de la AAC, así como con gremios de productores agrarios. Estas capacitaciones abordaron temas de interés para la agricultura y desarrollo agropecuario en la provincia, proporcionando herramientas prácticas para mejorar la producción agrícola y enfrentar desafíos ambientales y climáticos (Anexo D).

3.2.1.2. Contribución al desarrollo rural en la provincia

La articulación entre diversas instituciones públicas fue fundamental para fomentar e impulsar el desarrollo agrícola en Casma. El Senasa, adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, coordina con el Cosagra a nivel regional en Áncash, y estos a su vez coordinan con los Cosagra locales en Casma. Estos comités planifican estrategias para mejorar las técnicas agrícolas y abordar problemas específicos de la provincia en relación a la actividad agrícola. A nivel provincial, la Municipalidad Provincial de Casma ha tenido también un papel importante en el fomento del desarrollo agrícola. La Gerencia de Desarrollo Económico y la Gerencia de Gestión Urbana y Rural colaboraron para organizar actividades y talleres que incentivaran el desarrollo, mejoraran la calidad de los cultivos y los ayudara a enfrentar desafíos relacionados con la temporalidad. Dentro de estas gerencias, las subgerencias que lideraron iniciativas para impulsaron el crecimiento sostenible en la región fueron la subgerencia de desarrollo agropecuario y la subgerencia de desarrollo ambiental.

Estas acciones realizadas por parte del gobierno local y las instituciones públicas como el Senasa son también reconocidas y percibidas por los casmeños. Así lo comenta Silvia Chang, planificadora de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Casma:

Te vas a la parte agrónoma y tienen su asociación de agricultores (...) hay capacitaciones a los agricultores que realiza el gobierno local, el control de calidad de la fruta, el control de las plagas. Acá mucho cuidan la plaga de la mosca, la entidad SENASA, Sistema Nacional de Salubridad, ellos llegan a todos los campos y ponen su químico para ahuyentar plagas y cuidan las plantaciones (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Además de las instituciones públicas y las asociaciones de agricultores, los empresarios locales también han tenido incidencia en la promoción del desarrollo de esta actividad agrícola dentro de Casma (Entrevista a Jorge Guimaray, 2024). Empresas como Ara Export y Frutas San han sido figuras importantes dentro de la modernización de los cultivos en Casma. Esto también se debe a que los gerentes de estas empresas están dentro o son fundadores de la AAC como es el caso de Rafael Meza y Rafael Santolalla. Así también algunos de los miembros del AAC han ocupado cargos estratégicos en la Municipalidad de Casma como es el caso de Raúl Cervantes como ex gerente de la Gerencia de Desarrollo Económico (2012-2017). Esta convergencia de roles permitió que estos actores influyeran en la toma de decisiones tanto a nivel empresarial como política. De esta forma, se facilitó la implementación de estrategias agrícolas avanzadas, la obtención de recursos y el desarrollo de infraestructuras necesarias para enfrentar desafíos como la plaga de la mosca de la fruta y la escasez de agua.

Estas alianzas entre las instituciones públicas, asociaciones y empresas locales tuvieron por objetivo generar crecimiento económico en la provincia. Para lograr este objetivo, los miembros del Cosagra en Casma reconocieron la necesidad e importancia de trabajar de forma conjunta y organizada para el avance de la agricultura, así lo afirmó Enrique Vega, vicepresidente del Cosagra en 2019:

La mejor manera de poder llevar un buen cultivo y comercio de nuestro mango es organizándonos y es en ese fin que hemos visto lo más conveniente organizarnos como asociación (...) Nosotros mismos somos responsables y garantizamos nuestro producto (...) Acá nos reunimos, nos organizamos (...) entonces convocamos una reunión a través de Senasa, nos reunimos y decimos sabes qué hay un porcentaje de mosca que no es favorable. Entonces todos a un solo momento, dos veces por semana piquemos contra la mosca en la fruta. Entonces reducimos eso (...) y eso es lo bueno, cuando las personas toman conciencia y actúan, se hacen las cosas (Dirección Regional de Agricultura Áncash, 2019).

Así pues, estos agricultores perciben que el trabajo coordinado y organizado son la clave para poder prosperar en la actividad agrícola y asegurar la calidad y competitividad de los productos. Además, las asociaciones de agricultores han ejercido presión sobre las autoridades locales con el fin de mejorar las condiciones para la agricultura en la provincia. El periodista Pablo Carrión comenta que: “los mangueros pedían a la municipalidad que les patrullen sus campos (...) algunos agricultores pagan por sus vigilantes o su guardián, pero también hay un grupo que le pide a la municipalidad para que lo cubra” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024).

Además, los miembros de la AAC también buscaron apoyo de las autoridades locales en el combate contra la plaga de la mosca en la fruta. Según Pablo Carrión, “para el tema de la mosca en la fruta pidieron que les compren insumos de fumigación (...) Los gobiernos locales por no pelearse con ellos que son un grupo económico fuerte, ceden ante la presión” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024). Esto demuestra cómo la influencia de la AAC pudo movilizar recursos y apoyo político en su momento para poder hacerle frente a desafíos agrícolas particulares.

La coalición territorial en Casma se formó como una respuesta colectiva a los desafíos y oportunidades de la agroexportación. Esta coalición incluye actores clave como la Asociación de Agricultores de Casma (AAC), el Comité de Sanidad Agraria (Cosagra), instituciones públicas como el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa) y la Municipalidad Provincial de Casma, así como empresas locales y agricultores individuales. Juntos, estos actores trabajaron para fomentar el desarrollo agrícola y enfrentar desafíos como la plaga de la mosca de la fruta, la escasez de agua y las variaciones climáticas.

Aunque el fin principal de la coalición fue el crecimiento económico a través del desarrollo agrícola y la resolución de desafíos como la plaga de la mosca de la fruta, la escasez de agua y las variaciones climáticas, la coalición no mostró interés en perseguir fines de inclusión social. Pablo Carrión comenta sobre esto: “Pero ¿esto tiene algún impacto a nivel social? No, el único impacto es directamente a la economía. Ellos podrían hacer una presión para que se hagan mejor las cosas, pero no... Al final terminan pidiendo lo que necesitan nada más” (Entrevista a Pablo Carrión, 2024). Entonces existe una percepción hacia esta coalición de que tienen el “poder” como para cambiar las cosas pero que no tienen esa preocupación.

Sin embargo, estas percepciones contrastan con otras que valoran la presencia de la coalición como generadora de desarrollo y se les ve con orgullo. Por ejemplo, Silvia Chang, planificadora de la UGEL de Casma, sostiene:

Acá lo que hace que el índice de desarrollo económico crezca es por el auge de la agricultura. El valor del producto, entonces al haber un valor de producto bueno entonces todos desarrollan. Si usted es agricultora y usted saca un producto de calidad porque ha trabajado ahí, todos vienen, todos quieren su producto de usted porque lo trabajó, invirtió y eso hace que tu ciudad crezca. Con orgullo vivo acá en este lugar porque tengo buena fruta. Sí ha habido un crecimiento económico(...) Los empresarios ellos mismos invierten, pero al final el

desarrollo termina para todos, en la ciudad. Yo me siento orgullosa de consumir productos de mi tierra entonces hay que darle oportunidad al empresario de que continúe creciendo (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Estas coaliciones territoriales con fines de crecimiento económico son percibidas en la provincia de manera positiva en términos de generar desarrollo y oportunidades económicas. Sin embargo, también existen expectativas no cumplidas en cuanto a su capacidad para abordar cuestiones sociales y de inclusión. Por último, se legitima la presencia de esta coalición en el territorio porque dan fuentes de trabajo como los comercios de agroquímicos y la apertura de sus empresas: “Acá, por ejemplo, desde el 2009 ha habido variación porque hay empresarios que han abierto sus empresas de agroindustriales, empresas de exportación también” (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Tabla 3
Evolución de las instituciones y actores en la actividad agrícola de Casma (2009-2019)

| Periodo | 2009-2013 | 2014-2017 | 2018-2019 |
|---------------------|---|--|---|
| Actividades | <ul style="list-style-type: none"> - Implementación de infraestructura agrícola - Capacitaciones y talleres agrícolas - Sistema de vigilancia para el control y erradicación de plagas | <ul style="list-style-type: none"> - Talleres y charlas dirigidas a agricultores y técnicos locales - Coordinación de estrategias de control de plagas: Implementación de estaciones meteorológicas - Entrega de mangas para el traslado de agua | <ul style="list-style-type: none"> - Creación del Comité de Sanidad Agraria en Casma - Proyectos de riego - Estrategias coordinadas para mejorar técnicas agrícolas |
| Desafíos | <ul style="list-style-type: none"> - Escasez de agua - Control de plagas en los cultivos | <ul style="list-style-type: none"> - Control de plagas en los cultivos - Adaptación a cambios climáticos - Disponibilidad de agua | <ul style="list-style-type: none"> - Control de plagas en los cultivos - Sostenibilidad agrícola |
| Logros | <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la producción y calidad - Fortalecimiento de la AAC | <ul style="list-style-type: none"> - Aumento en la producción y exportación - Se alcanzó el punto más alto de la agroexportación (2017) | <ul style="list-style-type: none"> - Creación del Cosagra - Implementación de prácticas agrícolas sostenibles |
| Actores principales | <ul style="list-style-type: none"> - Sub-Gerencia de Desarrollo Agropecuario - Gerencia de Desarrollo Económico - Gerencia de Gestión Urbana y Rural - AAC - Senasa | <ul style="list-style-type: none"> - Raúl Cervantes (Gerente de Desarrollo Económico) - Sub-Gerencia de Desarrollo Agropecuario - Sub-Gerencia de Desarrollo Ambiental - AAC - Gremios de productores agrarios - Senasa | <ul style="list-style-type: none"> - Rafael Santolalla (Presidente de AAC) - Gerencia de Desarrollo Económico - Gerencia de Gestión Urbana y Rural - Empresas agroexportadoras - Senasa - Cosagra |

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, la existencia de una coalición territorial en Casma en el periodo de estudio (2009-2019) permitió abordar los desafíos para la actividad agrícola, como la plaga de la mosca en la fruta y la escasez de agua, mediante la implementación de estrategias y la movilización de recursos. Esta cooperación generó un ambiente propicio para el crecimiento económico en la provincia, a través de la promoción de la modernización de los cultivos, la mejora de las técnicas agrícolas y la infraestructura necesaria para enfrentar los desafíos del entorno. Sin embargo, hay una percepción ambivalente frente a esta coalición, pues, aunque estas han “generado desarrollo”, también hay una sensación de expectativas no cumplidas dado su poder en el territorio y su capacidad de acción. Así, hay una crítica a sus fines meramente ligados al crecimiento económico, dejando de lado preocupaciones relacionadas con la inclusión social. A pesar de estas limitaciones y percepciones, la presencia de estas coaliciones constituye un factor que contribuyó al avance del desarrollo rural en Casma.

3.2.2. Yungay

La provincia de Yungay enfrenta una serie de desafíos económicos y sociales que han sido exacerbados por la inexistencia de coaliciones territoriales. A lo largo del periodo analizado (2009-2019), esta ausencia ha dejado un vacío en la representación y defensa de los intereses de los principales sectores económicos, como la agricultura y el turismo. Esto no solo afecta la capacidad de la provincia para enfrentar problemas, sino que también impide la implementación de iniciativas que podrían impulsar su crecimiento y prosperidad. Este apartado presenta los factores que han contribuido a la falta de coaliciones territoriales en Yungay, así como las implicaciones que esta ausencia ha tenido en diversos aspectos de la vida provincial, desde el ámbito educativo hasta la prestación de servicios sociales, para el desarrollo.

3.2.2.1. Factores contribuyentes a la ausencia de coaliciones territoriales

En la provincia de Yungay, las principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería, el comercio y el turismo. En 2017, la agricultura representaba el 86% de la población económicamente activa. Sin embargo, esta actividad enfrentaba desafíos debido a su "bajo nivel tecnológico" y la falta de infraestructura adecuada, lo que dificultaba la producción agrícola (Municipalidad

Provincial de Yungay, 2017, p. 10). A pesar de la relevancia de la actividad agrícola en la provincia, durante el periodo de esta investigación (2009-2019) no se identificaron asociaciones agrícolas o agropecuarias con alta incidencia en Yungay. Esta ausencia de asociaciones de la principal actividad económica en la provincia limitó la capacidad de los agricultores para influir en decisiones importantes relacionadas con la gestión agrícola en la provincia.

Los agricultores también enfrentaron desafíos con los cultivos, como el problema de la mosca en la fruta. El Comité de Sanidad Agraria coordinó directamente con los agricultores, pero la falta de asociaciones impedía que sus demandas fueran representadas e influyeran en las decisiones (Áncash Al Día, 2019). En Yungay, la responsabilidad de este problema se delega a instancias institucionales locales como el Cosagra y el gobierno provincial, específicamente a las gerencias de desarrollo económico y la subgerencia de desarrollo agropecuario. Sin embargo, hay escasa información sobre los esfuerzos realizados por estas instituciones para promover la agricultura. Esto podría explicarse por lo mencionado por los yungaínos reiteradamente en las entrevistas acerca de la falta de interés de las autoridades por establecer acciones coordinadas con los agricultores (Entrevistas a Jairo y Rosario Padilla, 2024).

Según la percepción de los habitantes, las autoridades e instituciones locales perseguían intereses personales. Rosario Padilla, Coordinadora del Centro Emergencia Mujer (CEM) de Yungay desde 2012, comentó: "No hay voluntad de apoyar y querer generar desarrollo (...) Es un interés personal de lo que se va a ganar" (Entrevista a Rosario Padilla, 2024). Por su parte, Rossdely Huerta, planificadora de la UGEL de Yungay desde 2012, sostuvo: "Entonces también hay (...) del personal que no sé cómo se manejan campañas, pero faltaba bastante interés político y sobre todo ganas de querer hacer las cosas" (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024). Estas percepciones reflejan un descontento generalizado de los habitantes de la provincia hacia sus líderes y las instituciones locales, pues en lugar de actuar en pro del desarrollo en la provincia, estos terminan priorizando su "interés personal".

El turismo se identifica también como una actividad económica de peso en la provincia. Según un reporte de 2015, el 80% de los turistas del Perú que visitaban

Áncash elegían a la provincia de Yungay como destino. No obstante, solo el 30.36% de estos turistas “pernoctaban” en la provincia, debido a que se señalaba que carecía de “condiciones mínimas para atender a los visitantes” (Municipalidad Provincial de Yungay, 2017, p. 11). Esto ocasionó una fuga económica hacia otras provincias de la región, como Huaraz, debido a la percepción de que Yungay no contaba con los recursos económicos para ofrecer un adecuado hospedaje a las y los turistas.

La situación de pobreza en la provincia también limitó la capacidad de acción articulada entre diversos actores locales, ya que las personas priorizan sus intereses personales dadas sus condiciones socioeconómicas. La falta de iniciativas por parte de la Municipalidad Provincial de Yungay para contrarrestar esta situación de fuga económica agravó el problema, ya que no se realizaron esfuerzos para promover adecuadamente los atractivos turísticos locales. Mary, informante local de Yungay, coincide con este punto y comenta:

Sería bueno si se impulsara el turismo. La agricultura también aporta bastante pero no tienen apoyo los agricultores, son locales (...) Ellos tienen el Ministerio de Agricultura, también otra corrupción porque dan a las personas que no necesitan y las personas que necesitan el apoyo, no tienen. Para mí es el turismo y la agricultura más (...) No hay asociaciones de turismo, todo está centralizado en Huaraz (Entrevista a Mary, 2024).

Mary también expresó su desilusión con los políticos locales, afirmando: "A nadie le interesa absolutamente nadie, solamente les interesa sobrevivir. Los políticos se llenaron los bolsillos y ahí quedó todo. Solo hay un interés personal" (Entrevista a Mary, 2024). Este sentimiento refleja la falta de compromiso de las autoridades provinciales con la promoción del desarrollo económico y social de la provincia, incluyendo la falta de apoyo a las actividades productivas que generan empleo para la mayoría de la población.

Además, Jairo, joven miembro del Frente Yungaino⁹, coincide con esta percepción: “No ha habido un cambio diferenciado dentro de las gestiones que tenemos, si bien es cierto Yungay es el principal punto turístico de Áncash... Sin embargo, no se ha visto que se hayan hecho las gestiones necesarias para darle acceso a esos puntos turísticos y se pueda llevar un desarrollo” (Entrevista a Jairo,

⁹ El Frente Yungaino es una asociación de jóvenes de la provincia de Yungay que se formó en el 2017. En palabras de Jairo, este grupo se formó “con intención de aportar al desarrollo de nuestra provincia” (Entrevista a Jairo, 2024).

2024). El poco interés de las autoridades y la no existencia de asociaciones que representen la actividad productiva más importante de la provincia en el periodo de tiempo estudiado explican el terreno poco fértil para que se gesten una coalición territorial. La ausencia de las coaliciones en el territorio afectó el desarrollo socioeconómico de la provincia en que se pueda generar mecanismos de desarrollo e inclusión social dentro de la provincia.

3.2.2.2. Impacto de la falta de coaliciones territoriales en la provincia

La ausencia de coaliciones territoriales que promuevan el desarrollo en la provincia tuvo un fuerte impacto en diversas dimensiones, particularmente, en la educación. La percepción de falta de empleo en el sector educativo se refleja en la dificultad para realizar el trabajo de forma eficiente. Rossdely Huerta, planificadora de la UGEL en Yungay desde el 2012, comenta: "No tenemos quizás las ventajas como en otras municipalidades que las áreas se componen de muchas personas y se hace el trabajo de manera más minuciosa" (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024). Esta situación refleja cómo un contexto económico desfavorable limita las posibilidades de desarrollo en la provincia.

En la misma línea, Rossdely Huerta sostiene que, en las zonas más pobres de la provincia, como los distritos de Quillo, Yanama, Cascapara y Chipluy, los estudiantes que completan el nivel inicial y primaria enfrentan la falta de opciones educativas posteriores: "Culminaban inicial, culminaban primaria, las mujeres iban a la casa y los jóvenes iban a las chacras. La mujer a cocinar y a ser mamá y no hay hasta la fecha un desarrollo continuo" (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024). La ausencia de actores en el territorio que generen acción colectiva y puedan abogar por una mejor infraestructura y recursos educativos perpetúa esta situación, dificultando el avance en términos de desarrollo rural.

La creación y funcionamiento de instituciones como la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA) y el Centro de Emergencia Mujer (CEM) en Yungay también se vieron afectados. Aunque la DEMUNA existe desde 2002, fue acreditada recién a finales de 2019 e inicios de 2020. Antes de esto, no podía operar adecuadamente debido a la falta de personal esencial, como abogadas, trabajadoras sociales y psicólogas. Esto resultó en que muchos casos y denuncias

de violencia de género no fueran atendidos por mucho tiempo (Entrevista a Andrea, 2024). Por su parte, el CEM, que funciona en Yungay desde finales de 2011, ha enfrentado desafíos similares. Rosario Padilla, coordinadora del CEM de Yungay desde 2012, sostuvo que desde 2012 hasta 2015 no hubo psicóloga o trabajadora social debido a la escasez de profesionales en estas áreas, lo que impedía que las denuncias procedieran adecuadamente. Además, la falta de empleo también dificultó la disponibilidad de un médico legista, profesional esencial para que las denuncias de violencia de género avancen. Rosario comenta que muchas veces tenía que “dobletear”, es decir, hacer el trabajo a veces de asesora legal y trabajadora social (Entrevista a Rosario Padilla, 2024). Ella comenta que muchos profesionales dentro de la provincia terminan haciendo esto ante la falta de personal (Entrevista a Rosario Padilla, 2024).

La ausencia de coaliciones territoriales en Yungay ha generado un impacto considerablemente negativo en el desarrollo rural de la provincia. Esta carencia ha dejado desatendidos sectores cruciales como la agricultura, el turismo y los servicios sociales, exacerbando las dificultades existentes y limitando la capacidad de implementar políticas efectivas que puedan promover el crecimiento económico y social. Específicamente, se observa cómo esta situación ha repercutido en el sector educativo, donde la falta de coordinación y recursos adecuados ha generado un entorno adverso para el avance educativo en comunidades vulnerables. Además, la operación deficiente de instituciones como la DEMUNA y el Centro de Emergencia Mujer ha impedido la adecuada atención a casos de violencia de género, reflejando un ciclo de ineficacia que perpetúa la desigualdad y la falta de desarrollo integral en Yungay.

3.3. Los jóvenes rurales como agentes de cambio

Los jóvenes rurales enfrentan constantes desafíos en su cotidianidad lo que dificulta, para algunos, la finalización de sus estudios primarios o secundarios. Incluso después de completar la educación secundaria, se encuentran con obstáculos relacionados con la ausencia de centros de educación superior. Por un lado, en Casma no hay universidades, solo institutos tecnológicos o Centros de Educación Básica Alternativa (CEBA). Como resultado, la mayoría de los jóvenes emigran a ciudades como Chimbote o Lima en busca de oportunidades educativas y

laborales, pero la falta de empleo en sus provincias de origen impide su retorno. Esta situación contribuye a la falta de desarrollo de capital humano y a la ausencia de colaboración entre los jóvenes para el progreso de su provincia.

Por otro lado, en Yungay, la juventud rural también emigra hacia ciudades como Huaraz, Santa o Chimbote para continuar con sus estudios superiores. Sin embargo, a diferencia de Casma, algunas universidades como la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM) o la Universidad de Santa ofrecen incentivos, como cupos reservados, para jóvenes procedentes de comunidades campesinas. Estos jóvenes estudian y luego regresan a sus lugares de origen con el fin de contribuir al avance del desarrollo rural.

3.3.1. Casma

La falta de acceso a la educación superior y las escasas oportunidades de empleo formal en la provincia de Casma son barreras que impiden a los jóvenes rurales actuar como agentes transformadores en el avance del desarrollo rural de la provincia. Las limitaciones económicas de las familias y el impacto de la migración en la identidad de los jóvenes dificultan su consolidación como agentes de cambio en sus territorios. La literatura reciente sobre las aspiraciones de los jóvenes rurales (Trivelli y Urrutia, 2018; Asensio, 2021; Castillo, 2022) sostiene que, para que estos jóvenes cumplan un papel activo en el avance del desarrollo rural, es necesario abordar las barreras estructurales. Esta sección analiza la situación de la educación en la provincia de Casma y la dinámica que se genera entre la migración y el empleo.

3.3.1.1. Caracterización de la educación rural

Este primer apartado analiza contextualmente la situación de la educación en la provincia de Casma. Una revisión inicial muestra los avances en términos de educación en la provincia. Durante 2009-2019, el número total de estudiantes matriculados en el área rural de Casma aumentó. Según los datos proporcionados en la Tabla 3.2, hubo un incremento de estudiantes matriculados desde 2011 hasta 2014 en las cuatro modalidades de educación: (1) Educación Básica Regular (EBR), (2) Educación Básica Alternativa (EBA), (3) Educación Básica Especial (EBE) y (4) Educación Técnico-Productiva (CETPRO). Se alcanzó un máximo de 2,180

estudiantes matriculados en 2014. En 2014, el número de matriculados alcanzó su máximo con 2,180 estudiantes. En el nivel inicial, la matrícula casi se duplicó, pasando de 320 en 2009 a 629 en 2019, mientras que en primaria y secundaria se mantuvo relativamente estable, con más estudiantes en primaria.

Según Silvia Chang, planificadora de la UGEL de Casma, muchos jóvenes rurales no completan la secundaria, lo cual coincide con los datos de Estadística de la Calidad Educativa (Escale) que muestran un estancamiento en las modalidades como la EBA y la falta de datos recientes entre 2017 y 2019 (Entrevista a Silvia Chang, 2024). Durante el periodo de análisis (2009-2019), persistieron desafíos en términos de retención y transición entre niveles educativos. Además, al revisar los datos, se observa que las modalidades de EBA, EBE y CETPRO no presentan información hasta 2014, cuando la EBA registró 64 estudiantes matriculados y la EBE, 17 (Tabla 3.2).

Con respecto a los institutos de estudios superiores no universitarios, estos se centran principalmente en especialidades pedagógicas, tecnológicas y artísticas. En la provincia de Casma solo hay un instituto, el Instituto de Educación Superior Tecnológico Público (IESTP), establecido en 1987 (Resolución Ministerial N° 072-87-ED). Este instituto, se enfoca en formar profesionales técnicos en enfermería técnica y secretariado ejecutivo (IESTP, s.f.). Ahora bien, la provincia de Casma no cuenta con universidades, lo cual constituye un gran problema, pues como expone Silvia Chang: “(...) los que se van a hacer sus estudios superiores se van y ya no vuelven porque acá no hay pues (...) no hay universidades, si hubiera acá universidad quizá otra sería la cosa” (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Tabla 4

Matrícula en el sistema educativo por etapa, modalidad y nivel educativo de la UGEL Casma, área rural (2009-2019)

| Año | Total | Básica Regular | | | | Básica Alternativa | Básica Especial | Técnico-Productiva |
|------|-------|----------------|---------|----------|------------|--------------------|-----------------|--------------------|
| | | Total | Inicial | Primaria | Secundaria | | | |
| 2009 | 1,695 | 1,695 | 320 | 1,002 | 373 | - | - | - |
| 2010 | 1,645 | 1,645 | 326 | 965 | 354 | - | - | - |
| 2011 | 1,544 | 1,544 | 341 | 899 | 304 | - | - | - |
| 2012 | 1,565 | 1,565 | 417 | 842 | 306 | - | - | - |
| 2013 | 1,681 | 1,681 | 460 | 880 | 341 | - | - | - |
| 2014 | 2,180 | 2,099 | 570 | 1,069 | 460 | 64 | 17 | - |
| 2015 | 1,770 | 1,694 | 512 | 841 | 341 | 60 | 16 | - |
| 2016 | 1,886 | 1,810 | 595 | 843 | 372 | 55 | 21 | - |
| 2017 | 1,849 | 1,849 | 659 | 830 | 360 | - | - | - |
| 2018 | 1,829 | 1,829 | 620 | 847 | 362 | - | - | - |
| 2019 | 1,836 | 1,836 | 629 | 844 | 363 | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Estadística de la Calidad Educativa (Escale)

De este modo, este breve repaso por la situación educativa en la provincia de Casma durante el periodo de tiempo analizado revela la existencia de desafíos para los jóvenes rurales en su acceso y formación educativa. Según el testimonio de Silvia Chang, muchos jóvenes se enfrentan a un estancamiento educativo al quedarse en niveles básicos como la primaria, con una transición limitada hacia la secundaria y una baja continuación hacia la educación superior debido a la falta de instituciones locales (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Además, al contar únicamente con un Instituto Tecnológico como única alternativa para la educación superior no universitaria en Casma, se limitan las oportunidades y opciones disponibles para los jóvenes rurales. Esto debido a que el instituto se enfoca particularmente en áreas técnicas, dejando de lado la oferta de carreras universitarias en la provincia. Esta carencia de universidades locales obliga a los jóvenes que buscan estudios superiores a migrar fuera de la provincia.

3.3.1.2. La migración y el trabajo: aspiraciones y limitaciones

La migración es una aspiración común entre los jóvenes rurales. Esta aspiración se ve influenciada por la ausencia de políticas públicas de apoyo en la educación en las zonas rurales (Trivelli y Urrutia, 2018). Así, la migración se considera un avance personal y familiar para los jóvenes, marcada por cuestiones económicas y la búsqueda de mejores oportunidades. La escuela, la familia y la comunidad influyen en la decisión de los jóvenes de migrar en busca de estas oportunidades (Trivelli y Urrutia, 2018). Sin embargo, también se ha señalado que la migración es un proceso difícil que impacta en la identidad de los jóvenes rurales y su conexión con su territorio de origen (Ortega, 2016).

Como se mencionó en el apartado anterior, una barrera que contribuye a la migración entre los jóvenes rurales es la dificultad de acceder a la educación superior una vez que los estudiantes terminan la secundaria. La ausencia de centros de estudios superiores en sus territorios es un factor determinante. Por consiguiente, la migración se percibe como una solución frente a la falta de oportunidades de acceso a la educación superior dentro de la provincia. Además, la falta de oportunidades laborales adecuadas también impulsa a los jóvenes a migrar y establecerse en otros lugares sin intención de retorno a sus territorios de origen. Silvia Chang explica cómo se da esta dinámica en Casma:

Acá en la mayoría de entidades públicas hay cantidad de profesionales que son de otro sitio, vienen de otro sitio porque acá no hay [profesionales]. Los jóvenes no están preparados o se fueron, han estudiado allá y ahora trabajan allá porque ¿qué hacen estando acá? No hay ni fuente de trabajo. Entonces, ¿qué hacen los alumnos egresados?, se van y a la vez tienen que trabajar fuera porque sus padres no tienen solvencia económica. Acá la agricultura está a flote, en primer lugar, pero no todos tienen chacra, no todos tenemos grandes parcelas de terreno ¿no? (...) Claro, tampoco hay apoyo, se solucionan los temas como se puede (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

Así, la educación se percibe como un medio para que los jóvenes rurales puedan salir adelante y alcanzar sus metas. Sin embargo, una vez culminados sus estudios superiores, pocos consideran la posibilidad de regresar a la provincia. Según la planificadora de la UGEL, en Casma "no hay ni fuente de trabajo", y solo el 5% de los empleos son formales, con la mayoría en la informalidad (Entrevista a Silvia Chang, 2024). Esta situación se agrava más, pues implica que los empleos disponibles, al ser en su mayoría informales, no ofrezcan seguridad laboral ni derechos que aseguren la inserción estable de los jóvenes rurales en el mercado.

Ahora bien, el caso de Silvia Chang dentro de la provincia es particular, pues ella misma explica: “Muy pocos [retornan], por ejemplo yo me hice profesional en Chimbote, y como yo vivo acá tuve oportunidad de laborar, pero no todos. Otros se van al extranjero” (Entrevista a Silvia Chang, 2024). Esto refleja que las expectativas educativas de los jóvenes no necesariamente se ven cumplidas, ya que tras terminar la secundaria se enfrentan a una realidad laboral desafiante y limitada en oportunidades dentro de la provincia. Sobre esto, Alicia Flor comenta:

En los jóvenes lo que falta son oportunidades porque los jóvenes terminan su secundaria y ya lo mandan a la chacra o a lo mucho se compran una motocar y ya de eso viven. De diez jóvenes, de repente uno o dos salen de sus comunidades y se van a estudiar cuando tienen apoyo de sus padres. En general, vemos que los jóvenes terminan o no terminan la secundaria, prefieren ganar dinero y trabajar, estar en la chacra y se quedan en su misma zona, no salen. (Entrevista a Alicia Flor, 2024)

A través de este testimonio Alicia Flor expone que la falta de oportunidades educativas y laborales para los jóvenes rurales limita su movilidad social. La mayoría de estos jóvenes, al culminar sus estudios secundarios, se ven obligados a trabajar en actividades agrícolas o empleos informales. Alicia Flor describe cómo solo uno o dos de cada diez jóvenes logran salir de sus comunidades para continuar con sus estudios superiores, generalmente gracias al apoyo económico de sus padres. Esta situación pone en manifiesto una dinámica donde las limitaciones económicas restringen las aspiraciones de los jóvenes rurales, perpetuando un ciclo de estancamiento y limitación en su desarrollo personal y profesional.

En este contexto, un tema recurrente en estos testimonios es la limitación económica de las familias (Entrevista a Alicia Flor, 2024; Entrevista a Silvia Chang, 2024). Estas familias enfrentan grandes dificultades para educar a sus hijos debido a la falta de empleo formal en la provincia. Esta situación perpetúa un ciclo de pobreza y limita las oportunidades de los jóvenes para acceder a una educación de calidad y a mejores oportunidades laborales. Según lo trabajado en la literatura, la situación socioeconómica familiar constituye un factor explicativo para comprender las decisiones educativas de los jóvenes y sus posteriores aspiraciones laborales (Guerrero et al., 2016).

Estas dinámicas varían debido a factores estructurales y contextuales específicos de cada región. Liz Montalvo Cárdenas, miembro del comité ejecutivo regional de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Áncash,

comenta que existen diferencias entre la zona costera y la zona sierra en Áncash. En la zona costera, los jóvenes rurales se enfocan menos en culminar sus estudios debido al mayor movimiento económico en las ciudades. A menudo, terminan la primaria o secundaria y luego, “abandonan” sus estudios para trabajar. Montalvo menciona:

En el caso de las provincias costeras [de Áncash] ocurre que la mayor aspiración es económica, muy pocos son los que realmente aspiran a estudiar porque el mundo interno de jóvenes no está interesado en estudiar(...) la aspiración es tener dinero y lograr salir de allí (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024).

Así, se gesta una dinámica en la que los jóvenes rurales están condicionados por diversos factores dentro del contexto que los rodea. Los estudiantes que desean acceder a la educación superior se ven limitados por factores como la falta de empleo y la ausencia de centros educativos superiores en sus provincias. Muchos optan por dejar los estudios al culminar la secundaria, involucrándose en el empleo informal o ayudando a sus familias en actividades agrícolas. Esto reduce la aspiración de salir de sus provincias y buscar mejores oportunidades educativas, enfocándose en actividades que proporcionan ingresos inmediatos.

La literatura identifica que la lejanía de los centros de educación superior y la necesidad de trabajar mientras estudian son factores que influyen en las decisiones de los jóvenes rurales respecto a su continuidad educativa (Guerrero et al., 2016; Grompone et al., 2017). Esto conduce a que los jóvenes adapten sus aspiraciones académicas a las condiciones reales de sus entornos (Guerrero et al., 2016). Según Silvia Chang, la dispersión geográfica de las viviendas rurales dificulta el acceso regular a la educación superior, agravado por la falta de medios de transporte accesibles y económicos para los estudiantes:

Los alumnos en las zonas rurales son de viviendas dispersas, no llegan a tener oportunidades de descentralizar sus actividades tanto educativas como política y social porque viven lejos, caminan, a veces se van a pie, caminan una hora, tres horas. No hay bicicletas, no hay moto, no hay caballo, no hay burrito. Hay acceso de trocha pero no tienen facilidades de pago ¿con qué van a pagar si se movilizan? Por ejemplo, una moto lineal para ir a Calpoc¹⁰, llegas a Yaután, un distrito, y una moto te cobra 80 soles ida y vuelta. Viven en los cerros (Entrevista a Silvia Chang, 2024).

A partir de lo mencionado por Chang, se evidencia que los estudiantes rurales deben caminar largas distancias, de hasta una o tres horas, para llegar a sus

¹⁰ Esperanza de Calpoc, mejor conocida por los habitantes de Casma como “Calpoc”, es una comunidad campesina que está ubicada en el distrito de Yaután en la provincia de Casma.

centros de estudio, lo cual consume tiempo y energía, desincentivando la continuación de sus estudios. Aunque existen caminos de trocha, muchos carecen de recursos económicos para pagar el transporte, como lo ejemplifica el alto costo de viajar en moto lineal hasta el distrito de Yaután, donde un solo viaje ida y vuelta puede costar alrededor de 80 soles. Estas dificultades no solo afectan el acceso y la formación educativa, sino que también tienen implicaciones más amplias para el desarrollo y la participación política de los jóvenes rurales.

En esta línea, incluso cuando los jóvenes rurales logran acceder a la educación superior y obtienen cargos políticos, a menudo enfrentan desafíos. La falta de conocimientos en la gestión pública puede llevarlos a verse involucrados en casos de corrupción (Entrevista a Alicia Flor, 2024). Además, el acceso a cargos políticos no garantiza que promuevan políticas descentralizadas y de apoyo a sus comunidades. Sobre esto, Alicia Flor comenta: “(...) en la política, a menudo se vota por favores en lugar de por conocimientos, lo cual limita la efectividad de los políticos provenientes de las comunidades debido a su falta de experiencia en la gestión pública y la influencia de asesores poco éticos” (Entrevista a Alicia Flor, 2024).

Finalmente, la situación en Casma revela que la falta de acceso a la educación superior y las limitadas oportunidades laborales dificultan la capacidad de los jóvenes rurales para convertirse en agentes de cambio. Por lo tanto, esta tesis sostiene que la hipótesis de que los jóvenes rurales pueden actuar como agentes de cambio dentro de su territorio no se cumple en el presente caso de estudio y, por tanto, no explica el avance del desarrollo rural en la provincia de Casma durante el periodo analizado (2009-2019).

3.3.2. Yungay

En la provincia de Yungay, a diferencia de Casma, los jóvenes rurales han demostrado tener potencial como agentes de cambio al regresar a sus comunidades de origen. Estos jóvenes aportan nuevas ideas, habilidades y tecnologías que pueden impulsar sectores como la agricultura. Este proceso, según la literatura, debería generar avances en el desarrollo rural al incrementar la productividad, mejorar la infraestructura local y crear empleos dentro del territorio (Trivelli y Urrutia, 2018; Castillo, 2022). Sin embargo, esta dinámica no se ha implementado lo

suficiente en el presente caso de estudio como para ser un factor explicativo del avance del desarrollo rural.

La aplicación limitada de esta práctica se debe a barreras estructurales ligadas a la falta de oportunidades económicas, infraestructura deficiente y escasez de apoyo institucional para iniciativas locales. Estas barreras impiden que los jóvenes encuentren condiciones favorables para regresar y participar activamente en sus economías locales. Aunque el concepto de los jóvenes como agentes de cambio tiene un potencial considerable para impulsar el desarrollo rural, su efectividad se ve restringida por la ausencia de un entorno que facilite su retorno y su integración en las actividades económicas de sus comunidades. Esta sección analiza, primero, la situación de la educación en Yungay; segundo, la relación entre la migración y el empleo; y tercero, el contexto social que enfrentan los jóvenes rurales como condicionantes.

3.3.2.1. Caracterización de la educación rural

Este apartado analiza la situación educativa en la provincia de Yungay, contrastándola con Casma. Durante el periodo estudiado, Yungay experimentó una disminución constante en la matrícula estudiantil, comenzando con 9,966 estudiantes en 2009 y descendiendo a 7,459 en 2019 en todas las modalidades educativas: (1) EBR, (2) EBA, (3) EBE y (3) Técnico-Productiva. Esta tendencia contrasta con Casma, donde la matrícula rural mostró un incremento gradual hasta alcanzar un máximo de 2,180 estudiantes en 2014. Aunque ambas provincias enfrentan desafíos similares en la transición educativa y el acceso a niveles superiores de educación, Yungay enfrenta una realidad de decrecimiento en contraste con la estabilidad de Casma.

En Yungay, al igual que en Casma, la matrícula en secundaria es mucho menor que en primaria. Además, la disponibilidad de Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPROs) es limitada, como menciona Rossdely Huerta, planificadora de la UGEL de Yungay. Huerta comenta que las restricciones normativas han impedido la creación de nuevos CETPROs, dejando solo datos actualizados hasta 2009, cuando sólo 16 estudiantes se matricularon en esta modalidad (Tabla 3.3). Esta situación limita la oferta educativa para la juventud rural

de Yungay, quienes, al no contar con universidades dentro de la provincia, se ven en la obligación de migrar hacia provincias aledañas como Huaraz, Santa y, en algunos casos, Chimbote, para acceder a educación superior.

(...) nos hemos quedado con ganas de crear los centros educativos técnico-productivos, les hemos dado educación inicial, educación primaria y secundaria y estos chicos que no tienen recursos económicos sostenibles para que se puedan trasladar, no pueden salir ni a Casma y no pueden viajar ni a Huaraz. ¿Qué significa esto? Que las únicas alternativas de estudios para ellos serían institutos, universidades, educación superior pero la economía no permite que ellos vayan, alquilen un cuarto, se queden permanentemente allá. De toda una promoción saldrá uno y ese uno que sale, es ingeniero, tiene una profesión grande. Entonces, está demostrado que si ellos tuvieran una oportunidad de acceso a la educación superior sería una fuente potencial de desarrollo muy fuerte en la zona rural(...) esa consulta nos ha quedado pendiente como área y la norma nos restringe ahora la creación de CETPROS (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024).

En su testimonio, Rossdely Huerta expone las limitaciones y desafíos que enfrenta la provincia de Yungay en términos de educación técnico-productiva. Como planificadora de la UGEL de Yungay, expresa su frustración por la imposibilidad de crear Centros de Educación Técnico-Productiva (CETPROs), a pesar de contar con una oferta educativa que abarca desde la educación inicial hasta la secundaria. Esta falta de opciones limita severamente las oportunidades para los jóvenes rurales que carecen de recursos económicos suficientes para trasladarse a otras localidades como Casma o Huaraz, donde podrían acceder a institutos o universidades. La dependencia hacia instituciones educativas superiores ubicadas fuera de la provincia termina promoviendo la migración de estos jóvenes en busca de oportunidades educativas y laborales.

La planificadora de la UGEL comenta que el Ministerio de Educación los restringe en la creación de más CETPROs debido a una normativa de cuanta distancia debe haber entre uno y otro centro. Así, Rossdely Huerta describe cómo el "trabajo de gabinete" del gobierno central a menudo no tiene en cuenta las complejidades del terreno y las realidades locales:

El trabajo de gabinete, como yo le llamo, muchas veces no permite ver más allá de tu escritorio, yo me siento acá y lo puedo revisar en *Google Maps*, tengo una distancia por ejemplo para una creación de una distancia lineal, de tal centro a tal centro poblado. Para el Ministerio [de Educación] yo puedo llegar en 30 minutos, pero cuando yo voy a la realidad esa distancia lineal tiene ríos, quebradas, tiene una vuelta, tiene todo un cerro alrededor, entonces la realidad es compleja y es distinta (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024).

Así, la planificadora de la UGEL comenta que el "trabajo de gabinete" es muy distinto al trabajo que se hace desde las Ugeles. Esto coincide con lo mencionado

por Piero, joven miembro de la asociación Nuestras Voces de Yungay, que señala que la dispersión geográfica obliga a los estudiantes a recorrer largas distancias, a menudo en condiciones difíciles y peligrosas, como “caminar ciertos tramos, subir y bajar colinas empinadas, cruzar puentes inestables y ríos” (Entrevista a Piero, 2024). Estas condiciones no solo dificultan el acceso a la educación, sino que también representan un riesgo para la seguridad de los estudiantes.

En relación con la educación superior dentro de la provincia, el Instituto de Educación Superior Pedagógico Público (IESPP) “Ignacio Amadeo Ramos Olivera” es la única institución de nivel superior en Yungay. Esta institución se enfoca principalmente en la formación docente y desde 2010, ha incorporado áreas tecnológicas específicas (R.D. N° 0336-2010-ED). Sin embargo, la falta de oferta universitaria en la provincia representa un obstáculo para los jóvenes aspirantes a educación superior. Este problema se refleja en el testimonio de Huerta cuando menciona la paradoja de que solo un pequeño porcentaje de una promoción logra completar estudios superiores y retornar con habilidades técnicas valiosas, como la ingeniería, que podrían significar un avance importante en el desarrollo rural si se promoviera el acceso a la educación superior y técnico-productiva localmente (Entrevista a Rossdely Huerta, 2024).

Tabla 5

Matrícula en el sistema educativo por etapa, modalidad y nivel educativo de la UGEL Yungay, área rural (2009-2019)

| Año | Total | Básica Regular | | | | Básica Alternativa | Básica Especial | Técnico-Productiva |
|------|-------|----------------|---------|----------|------------|--------------------|-----------------|--------------------|
| | | Total | Inicial | Primaria | Secundaria | | | |
| 2009 | 9,966 | 9,950 | 1,733 | 6,444 | 1,773 | - | - | 16 |
| 2010 | 9,895 | 9,895 | 1,827 | 6,157 | 1,911 | - | - | - |
| 2011 | 9,620 | 9,620 | 1,489 | 5,955 | 2,176 | - | - | - |
| 2012 | 9,053 | 9,053 | 1,460 | 5,361 | 2,232 | - | - | - |
| 2013 | 9,135 | 9,135 | 1,632 | 5,246 | 2,257 | - | - | - |
| 2014 | 8,133 | 8,133 | 1,651 | 4,506 | 1,976 | - | - | - |
| 2015 | 7,901 | 7,901 | 1,737 | 4,223 | 1,941 | - | - | - |
| 2016 | 7,887 | 7,887 | 1,658 | 4,217 | 2,012 | - | - | - |
| 2017 | 7,746 | 7,746 | 1,690 | 4,024 | 2,032 | - | - | - |
| 2018 | 7,630 | 7,630 | 1,805 | 3,841 | 1,984 | - | - | - |
| 2019 | 7,459 | 7,459 | 1,789 | 3,661 | 2,009 | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Estadística de la Calidad Educativa (Escale).

Por último, Liz Montalvo y Rossdely Huerta coinciden en que los jóvenes de Yungay optan por continuar sus estudios en instituciones como la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM), la Universidad Nacional del Santa (UNS) y la Universidad Católica de los Ángeles de Chimbote (ULADECH) (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024; Entrevista a Rossdely Huerta, 2024). Este fenómeno se explica en parte por la concentración de estas instituciones universitarias en ciudades como Huaraz, Santa y Chimbote, que ofrecen programas académicos más amplios y variados en comparación con las opciones disponibles en las localidades rurales, donde predominan los Centros de Educación Básica Alternativa (CEBAs) y el Instituto Pedagógico.

3.3.2.2. La migración y el trabajo: aspiraciones y limitaciones

(...) muchos migran y buscan, en cuanto pueden y están en la capacidad de poder utilizar sus conocimientos superiores, volver a sus lugares de origen para poder aportar de alguna manera, ya sea desde las prácticas pre profesionales o trabajos. Buscan volver porque se tiene un gran sentido de identidad y orgullo [de] donde se ha nacido.¹¹

La migración de los jóvenes rurales a las ciudades no debe entenderse como una ruptura con sus provincias de origen. Esta movilidad social se vincula a que los jóvenes tengan nuevas aspiraciones y, por tanto, generen un desarrollo personal y un bienestar para su comunidad y provincia de origen (Trivelli y Urrutia, 2018). Así, estos jóvenes rurales se conciben a sí mismos como “promotores de transformaciones positivas” (RIMISP, 2019, p.10). Esto sucede particularmente en el caso de la provincia de Yungay porque, a diferencia de Casma, se generan incentivos y oportunidades para los jóvenes que provienen de las zonas rurales. Liz Montalvo explica:

Inclusive hay convenios con las comunidades, por ejemplo, la UNASAM, que es de donde yo soy, tiene convenios con las comunidades y tienen un cupo para las comunidades en los exámenes de admisión. De esa manera, se aseguran que quienes aprueben el examen lleguen a estas clases con un porcentaje asegurado. Entonces, con estos mecanismos se busca que puedan volver a sus lugares de origen y aporten al crecimiento de sus zonas. En ese sentido, los jóvenes que tienen estas posibilidades regresan con los conocimientos y con las oportunidades para poder gestionar mejoras en sus comunidades [y] para poder ir aportando poco a poco. Inclusive hay comunidades que ven que hay chicos que tienen talento, son inteligentes y estudiosos y hay comunidades que se han organizado para enviarlos a la universidad y cubrirles sus gastos(...) y cuando vuelven ya piden sus conocimientos para diferentes áreas (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024).

A través del testimonio de Montalvo y su experiencia propia como estudiante de la UNASAM explica que existen convenios que ofrecen cupos específicos a los jóvenes rurales en los exámenes de admisión¹². Este mecanismo incrementa las posibilidades de que estos jóvenes accedan a la educación superior. La intención es que, tras culminar sus estudios, los jóvenes retornen a sus comunidades con los conocimientos adquiridos y habilidades que contribuyan al crecimiento local. Estos mecanismos tienen la intención de que los jóvenes rurales, incentivados por estas oportunidades, mantengan sus lazos identitarios y se vean a sí mismos como promotores de transformaciones positivas en sus lugares de origen.

¹¹ Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024

¹² A través de la Resolución del Consejo Universitario N° 318-2015 de la UNASAM, se establece un convenio con las comunidades campesinas. A partir de este acuerdo, se destinan fondos y se abren vacantes en los exámenes de admisión para jóvenes pertenecientes a estas comunidades (Resolución N° 318-2015-UNASAM).

Otro punto importante del testimonio de Montalvo es que existen comunidades que identifican a jóvenes “que tienen talento, son inteligentes y estudiosos” (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024) y los apoyan organizándose para financiar sus estudios universitarios. De esta manera, se construye una red de apoyo comunitario que permite a más jóvenes rurales acceder a la educación superior sin la carga financiera sobre sus familias. Al regresar, estos jóvenes aplican sus conocimientos en diversas áreas de la comunidad, desde mejoras en infraestructura hasta iniciativas de desarrollo económico y social (Entrevista a Piero, 2024; Entrevista a Katherine, 2024). Esta estrategia no solo fortalece la identidad y el compromiso de los jóvenes con sus comunidades, sino que también convierte la migración en un proceso de ida y vuelta que beneficia tanto a los jóvenes rurales como a sus comunidades de origen.

Sobre esto, Jairo, informante local y miembro de la asociación Frente de Jóvenes Yungainos coincide al contar desde su experiencia personal que:

Hay muchos jóvenes que hemos salido [migrado] para estudiar en la Universidad de Huaraz, algunos incluso más lejos y han regresado a su comunidad o caserío y han tratado de contribuir a su comunidad(..) Se ha dado en muchos casos que con el conocimiento en ingeniería, entre otras carreras, han podido brindar ese apoyo a sus respectivas comunidades. Esto se da no solo en Yungay sino en muchas partes de Áncash que viven eso (Entrevista a Jairo, 2024).

A través del testimonio de Jairo se revela una dinámica educativa y social en Yungay que también se gesta en otras comunidades rurales alrededor de Áncash. Algunos jóvenes de estas comunidades optan por migrar hacia centros urbanos como Huaraz, en el caso de Jairo, en busca de oportunidades educativas superiores. En esta misma línea, estos convenios no solo facilitan el acceso de los jóvenes rurales a la educación superior, sino que también fortalecen un sentido de responsabilidad y compromiso hacia sus comunidades de origen. Sobre ello Montalvo comenta:

(...) muchos migran y buscan, en cuanto pueden y están en la capacidad de poder utilizar sus conocimientos superiores, volver a sus lugares de origen para poder aportar de alguna manera, ya sea desde las prácticas pre profesionales o trabajos. Buscan volver porque se tiene un gran sentido de identidad y orgullo [de] donde se ha nacido(...) Pueden haber estado viviendo varios jóvenes en Huaraz pero no, al final de cuentas quieren regresar a donde nacieron, otro grupo se queda pero un buen grupo vuelve y quiere aportar a su comunidad de esa manera (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024).

El sentido de identidad y orgullo por su lugar de origen, como menciona Montalvo, motiva a estos jóvenes a regresar y contribuir de diversas maneras, ya sea a través de prácticas preprofesionales o trabajos. De esta manera, se manifiesta la importancia de las oportunidades educativas y el apoyo comunitario para que la juventud rural pueda convertirse en agente de cambio y transformación en sus lugares de origen. Sobre este punto, Piero, joven informante local y miembro de la asociación Nuestras Voces de Yungay sostiene que la participación en actividades económicas y la propensión a migrar varían según las zonas dentro de Yungay. En particular, en Quillo, distrito de Yungay, hay una mayor permanencia de personas debido a que no están tan inclinadas a migrar. Esto se debe a que, como es un distrito ubicado en la zona costera, los jóvenes encuentran más oportunidades laborales locales que les permiten trabajar en la misma provincia o en áreas cercanas sin la necesidad de trasladarse a grandes ciudades (Entrevista a Piero, 2024).

En Quillo siempre ha habido más participación porque las personas no migran, se quedan y esas personas que se quedan y crecen, educan a los que van incorporándose a la organización y esto hace que el grupo aumente, que haya más personas que por voluntad sigan sirviendo a la organización y se va fortaleciendo también. Además que por las autoridades que se tienen, se van creando vínculos, contactos y esto es bueno cuando hablamos de sostenibilidad de organización(...) Al ser la parte costa de Yungay suelen haber más negocios, hay más movimiento económico, hay más oportunidades de trabajo. Por eso la gente no se mueve tanto (Entrevista a Piero, 2024).

Por lo mencionado anteriormente sobre Quillo, Piero explica que en este distrito se muestra una mayor participación y arraigo local debido a la disponibilidad de oportunidades económicas y sociales dentro de la propia zona. Las personas optan por permanecer en Quillo porque encuentran empleos locales y la comunidad ofrece un entorno propicio para el crecimiento personal y comunitario. Esta estabilidad, a su vez, favorece la continuidad y fortalecimiento de las organizaciones locales, como lo es el caso de la asociación Nuestras Voces de Yungay, ya que las generaciones más jóvenes son educadas y motivadas por aquellos que se quedan, creando así una red de apoyo y servicio comunitario que se perpetúa en el tiempo (Entrevista a Piero, 2024).

Además, dado que este distrito se encuentra en la zona costera, se experimenta un mayor dinamismo económico en comparación con otras zonas de la provincia. La existencia de más negocios y un mayor movimiento económico ofrece

más oportunidades de trabajo local, lo que a su vez reduce la necesidad de migrar hacia áreas urbanas o regiones más grandes en busca de empleo. Este contexto económico favorable contribuye a la estabilidad residencial de los habitantes de la parte costa de Yungay, quienes encuentran en su entorno inmediato las oportunidades necesarias para sustentar sus medios de vida sin tener que desplazarse lejos.

Por otro lado, en lugares como el distrito de Yungay y Huaraz, la situación es diferente y hay una marcada tendencia a la migración, como en el caso de Piero. Esta migración suele ocurrir una vez que culminan los estudios, cuando buscan mejores oportunidades en otras regiones, especialmente en Lima (Entrevista a Piero, 2024). Esto se condice con lo mencionado por Katherine, joven informante local y también miembro de la asociación Nuestras Voces de Yungay, quien explica que quienes más participan dentro de las asociaciones y específicamente, los foros sobre empleabilidad, son los jóvenes rurales que se encuentran en el distrito de Quillo (Entrevista a Katherine, 2024).

3.3.2.3. Contexto social difícil: retos que afrontan los jóvenes rurales

En este apartado final se analizan los factores que dificultan y obstaculizan el proceso de inserción de los jóvenes rurales al sistema educativo, el empleo laboral y consecuentemente, su constitución como “agentes de cambio” dentro del territorio. Un factor que dificulta esto es el impacto de las problemáticas sociales subyacentes en la provincia que impiden el desarrollo de los jóvenes. Así, el problema del alcoholismo afecta las oportunidades y decisiones de los jóvenes en las zonas rurales. Sobre esto Montalvo señala:

No solamente es familia, trabajo, educación. Combinar todas esas cosas con horarios fijos es muy difícil, también ocurren ciertas problemáticas y es que a raíz de la situación tan dura que toca vivir en estas zonas, lamentablemente muchos acuden a diferentes vicios, el alcohol principalmente. Esto se lleva gran parte de las ganancias que puedan obtener y a veces sacrifican o le compran algo a sus hijos o lo beben y también es parte de la problemática social, ¿no? Porque a veces pueden tener para una fiesta patronal en la que gastan en castillos, buscan lucir el dinero que no tienen, se piden préstamos para realzar o quedar bien, invitar la comida pero los niños quedan rezagados (Entrevista Liz Montalvo Cárdenas, 2024).

A partir del testimonio de la entrevistada se evidencia la complejidad de la vida en las zonas rurales, donde tanto las dificultades económicas como las sociales tienen un impacto directo en las familias y la juventud. Tal como menciona Montalvo,

es esta combinación de responsabilidades familiares, laborales y educativas lo que resulta particularmente desafiante debido a las limitaciones estructurales y contextuales presentes en las zonas rurales. El problema del alcoholismo en este contexto surge como una respuesta ante condiciones difíciles de vida en estas zonas. En consecuencia, este gasto en alcohol no solo afecta la economía familiar, sino que también perpetúa problemas como la negligencia infantil y el rezago educativo.

Ahora bien, también Montalvo hace referencia a que se carece de atención adecuada a los asentamientos humanos en las zonas rurales y esto se ve reflejado en una preocupación insuficiente por parte de las autoridades. Estas circunstancias influyen negativamente en las aspiraciones educativas de los jóvenes rurales: “El tema del alcohol, planificación familiar, el tema de que por el estilo de vida los jóvenes no aspiran a estudiar realmente porque ven que trabajando de otra manera se obtiene más dinero entonces ya no les interesa seguir con sus estudios” (Entrevista a Liz Montalvo Cárdenas, 2024). Esta decisión de optar por trabajar en lugar de continuar sus estudios se ve reforzada por la percepción de que el trabajo inmediato ofrece mayores beneficios económicos que la educación a largo plazo.

Esta percepción junto con la escasez de oportunidades educativas en zonas rurales, ha llevado a los jóvenes a explorar el emprendimiento como una opción viable. En este sentido, los esfuerzos emprendedores se presentan no solo como una respuesta a la falta de acceso a educación formal, sino también como una estrategia para superar las limitaciones económicas que enfrentan. Con respecto a esto, Katherine menciona que mientras en las zonas urbanas hay mayor accesibilidad a instituciones educativas como institutos y universidades, en las zonas rurales solo unos pocos tienen la oportunidad de estudiar. Esta disparidad en el acceso a la educación fomenta una cultura de emprendimiento en las áreas rurales, donde los jóvenes establecen pequeños negocios que no requieren permisos municipales (Entrevista a Katherine, 2024).

En suma, pese a que los jóvenes rurales tengan un potencial para convertirse en agentes de cambio en sus territorios, enfrentan barreras que limitan su capacidad de influir. En la provincia de Casma, la falta de acceso a educación superior y empleo formal disminuye las oportunidades para que puedan generar

transformaciones. Así, la migración se convierte en una solución para continuar con su formación o encontrar trabajo, lo que termina debilitando la conexión con el lugar de origen (Trivelli y Urrutia, 2018). En contraste, en la provincia de Yungay, se han dado incentivos, como los cupos reservados en universidades para jóvenes de zonas rurales, estos esfuerzos aún no han sido suficientes para generar avances en el desarrollo rural. En este contexto, tanto la migración como la desconexión de los jóvenes con sus lugares de origen siguen siendo obstáculos que dificultan que ellos puedan asumir un papel como “agentes transformadores” en el desarrollo rural de sus territorios.

Conclusiones

Esta tesis ha estudiado los factores políticos que influyen en el desarrollo rural, contrastando dos casos de estudio: la provincia de Casma, con avances en desarrollo rural, y la provincia de Yungay, con retrocesos, durante el mismo periodo de tiempo (2009-2019). Este trabajo argumenta que el desarrollo rural se debe fundamentalmente a la combinación de dos factores: (1) la interacción efectiva de las autoridades y burócratas de distintos niveles de gobierno en la implementación de políticas sociales, y (2) la existencia de coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento económico. Estos factores permiten entender por qué Casma experimentó un avance en el desarrollo rural mientras que Yungay no logró avanzar. El contraste entre ambos casos demuestra cómo la coordinación gubernamental y las alianzas territoriales pueden marcar la diferencia entre el avance o retroceso en el desarrollo rural.

Esta investigación dialoga con la literatura existente sobre los factores que explican el desarrollo rural en un territorio. A diferencia de los estudios previos, esta tesis se centró en factores políticos, como la articulación y coordinación entre autoridades y burócratas de distintos niveles de gobierno, así como la existencia de coaliciones territoriales. La investigación demuestra que estos factores son importantes para el desarrollo rural, ya que la interacción de las autoridades y burócratas multinivel en la implementación de políticas sociales, y la existencia de coaliciones territoriales con objetivos de crecimiento económico permitieron el avance del desarrollo rural en Casma, mientras que la falta de estas condiciones en Yungay resultó en retrocesos. Así, esta tesis no solo enfatiza la importancia de los factores políticos, sino que también explica cómo estas dinámicas contribuyen a las diferencias en los resultados de desarrollo rural entre los dos casos estudiados.

En relación con las contribuciones que ofrece esta tesis a la literatura, se buscó contribuir al conocimiento existente sobre la política subnacional, particularmente en los factores explicativos del desarrollo rural en los territorios. En este sentido, se destacan los factores políticos locales que influyen en la dinámica del desarrollo rural como principal aporte al debate. Además, a partir de la investigación se observa que, contrariamente a su papel en la literatura reciente, la

constitución de los jóvenes rurales como agentes de cambio es un factor insuficiente para explicar el desarrollo rural.

En primer lugar, la tesis contribuye a visibilizar los factores políticos que explican el desarrollo rural. Hasta ahora, la literatura que aborda el desarrollo rural no ha dado tanto peso a estos factores. La literatura concibe a las coaliciones territoriales como un posible factor explicativo del desarrollo rural (Asensio, 2014a; Fernández et al., 2014; Fernández y Asensio, 2014). Sin embargo, no se ha considerado la articulación y coordinación de los burócratas y autoridades locales en la implementación de las políticas sociales como un factor explicativo. Por ende, esta investigación introduce este factor político junto con el ya estudiado de coaliciones territoriales como factores independientes que explican el avance del desarrollo rural. Además, la existencia de un factor no anula la existencia del otro, y la combinación de ambos resulta en el avance del desarrollo rural.

En segundo lugar, la tesis pone en cuestión la importancia de la configuración de los jóvenes rurales como agentes transformadores subrayada por la literatura. La literatura reciente menciona a los jóvenes rurales como un factor explicativo del desarrollo rural (Trivelli y Urrutia, 2018; Castillo, 2022). Sin embargo, esta investigación muestra que la presencia de jóvenes rurales como agentes de cambio no explica el avance del desarrollo rural. A pesar de que, como plantea la literatura (Trivelli y Urrutia, 2018), estos jóvenes retornan a sus lugares de origen y contribuyen con sus conocimientos y habilidades obtenidas mediante el acceso a la educación superior, existen condicionantes estructurales dentro de los territorios que limitan su capacidad explicativa para el avance del desarrollo rural. En el caso de Yungay, se ilustró cómo en contextos difíciles, como los que se viven en zonas rurales con problemas subyacentes ligados al alcoholismo y la limitación económica familiar, este es un factor difícil de cumplir para explicar el desarrollo rural. Por ello, se sostiene que, al menos para esta tesis, este factor no tiene un peso teórico importante para explicar el desarrollo rural, ni en los casos de estudio de este trabajo ni en casos que compartan características similares.

Dentro de las limitaciones de esta tesis se plantea que no se pudieron incluir las voces de miembros de las comunidades campesinas, dada la gran diversidad y número de estas comunidades en las provincias estudiadas. No se tenía la certeza

de cuáles podrían representar adecuadamente las demandas de todas las comunidades. Esta limitación está relacionada con los escasos recursos disponibles para el trabajo de campo. Por tanto, se sugiere que futuros trabajos incluyan las voces de los/as miembros/as de las comunidades campesinas como parte del análisis del avance del desarrollo rural en el territorio.

Los resultados de la investigación empírica ofrecen valiosas lecciones para la formulación de políticas y el rol de los tomadores de decisiones. En primer lugar, la investigación ha demostrado ampliamente que los burócratas locales cuentan con la discrecionalidad y autonomía para adaptar las políticas a sus contextos específicos. Esto se evidenció en la provincia de Casma, donde los burócratas, mediante un conjunto de mecanismos y criterios de flexibilización de políticas, lograron avances en el desarrollo rural. Sin embargo, esta discrecionalidad también puede dar lugar a malas prácticas y corrupción si no se implementan mecanismos de transparencia adecuados. La investigación evidenció que en la provincia de Yungay se presentaron casos de corrupción en la ejecución de programas sociales a nivel subnacional. Por tanto, se plantea que los tomadores de decisiones deben enfocarse en establecer controles efectivos que garanticen la integridad y eficacia en el proceso de implementación de políticas públicas a nivel subnacional.

En segundo lugar, los resultados revelan que en la provincia de Yungay no existían incentivos para que los alcaldes provinciales mostraran voluntad política debido a la imposibilidad de reelección. Esta falta de incentivos desmotivaba a las autoridades a comprometerse con proyectos de políticas públicas a largo plazo, ya que no veían beneficios personales o políticos inmediatos. Se plantea que los tomadores de decisiones deben reevaluar y rediseñar los incentivos disponibles para las autoridades políticas a nivel regional y local. Es necesario incorporar mecanismos que fomenten la continuidad y el compromiso, con el fin de aumentar la motivación de las autoridades para embarcarse y apoyar los proyectos de políticas públicas que beneficien a sus comunidades.

El estudio del desarrollo rural en Perú sigue siendo limitado y, a partir de la investigación en esta tesis, se sugiere que futuros trabajos aborden al menos tres cuestiones. En primer lugar, se requiere más estudios que visibilicen el rol de los burócratas locales y de nivel medio en la implementación de políticas sociales.

También es necesario investigar los mecanismos que existen para generar e incentivar la voluntad política de las autoridades en la implementación de programas sociales en contextos descentralizados como el caso peruano. En segundo lugar, queda pendiente investigar si la agencia de los jóvenes en zonas rurales constituye un factor necesario para explicar el desarrollo rural en otros casos de estudio.

En tercer lugar, resulta pertinente analizar en futuras investigaciones cómo los problemas estructurales condicionan que los jóvenes rurales no puedan romper con el ciclo de la pobreza en el que se encuentran. Este es un ciclo condicionante, por lo que es necesario investigar las salidas y opciones. Intentar esbozar una investigación que responda a cuáles son los limitantes para que los jóvenes rurales no puedan consolidarse como un factor explicativo del desarrollo rural y ver qué se puede hacer al respecto.

Finalmente, esta tesis apuesta por una aproximación al estudio de los fenómenos sociales desde la interdisciplinariedad. Se buscó abordar y explicar los factores políticos que contribuyen al avance del desarrollo en las zonas rurales como una dimensión adicional dentro del campo de estudio del desarrollo rural, ya ampliamente investigado desde las disciplinas de sociología y economía. No se buscó ponderar algunos factores más que otros, sino más bien contribuir a las diversas dimensiones que configuran el estudio del avance del desarrollo rural.

Referencias Bibliográficas

Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Acuerdo Nacional. (2020). Políticas de Estado. Acuerdo Nacional. <https://acuerdonacional.pe/>

Agüero, J. (2016). Sobrepeso, educación y salud preventiva en el sector rural. En Durand, J.F., Urrutia, J. & Yon, C. (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (pp. 575-602). SEPIA XVI.

Aguilar, P. (2020). Heterogeneidad institucional y gobernanza en intervenciones públicas de agua y saneamiento: El caso el proyecto integral de agua potable en Pasco. En Vargas, S. & Bravo, M. (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (pp. 327-372). SEPIA XVIII.

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

Alcázar, L., Alvarado, M. y Legonía, E. (2017). *Evaluación de la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH): Evaluación del diseño, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica y sus procesos operativos*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Alcázar, L. (2019). *Las brechas que perduran. Una radiografía de la exclusión social en Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Alvites, E. (2014). El Estado actual del proceso de descentralización. La reforma constitucional incompleta: la reforma descentralista. *Revista Peruana de Derecho Constitucional* (pp. 55-77).

Ames, P. y Crisóstomo, M. (2019). *Formas de prevención y atención de la violencia contra los niños y niñas en zonas rurales: revisión comparada y estudio de caso en Huancavelica*. Instituto de Estudios Peruanos.

Ancash Al Día. (22 de octubre de 2018). Casma: Prófugo ex alcalde provincia José Lomparte podría recibir su segunda orden de captura. *Ancash Al Día*. <https://ancashaldia.com/casma-pofugo-ex-alcalde-provincial-jose-lomparte-podria-re-cibir-su-segunda-orden-de-captura/>

Ancash Al Día. (18 de septiembre de 2019). Yungay: Más de 400 productores de Quillo se suman al compromiso por erradicar la Mosca de la Fruta. *Ancash Al Día*. <https://ancashaldia.com/yungay-mas-de-400-productores-de-quillo-se-suman-al-com-promiso-por-erradicar-la-mosca-de-la-fruta/>

Andina. (12 de diciembre de 2016). Casma: entregan mangas de riesgo a agricultores ante el déficit hídrico. *Andina*.

<https://andina.pe/agencia/noticia-casma-entregan-mangas-riesgo-a-agricultores-ante-deficit-hidrico-644490.aspx>

Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Anduiza, E., Crespo, I. y Méndez, M. (2009). Cuadernos metodológicos: Metodología de la ciencia política (2da ed.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Aragón, J. y Cruzado, E. (2012). Un balance del actual proceso peruano de descentralización desde lo avanzado en materia fiscal y participación ciudadana. En F. Pressacco (Ed.), *Gobiernos locales en América Latina* (pp. 187-219). RIL Editores.

Aragón, J. y Guibert, Y. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Araujo, K. (2018). Los anclajes socioexistenciales: el caso de las expectativas de futuro. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, 61(2), 341-371. <https://doi.org/10.1590/001152582018155>

Arroyo, J. (2017). ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 159-190. <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADReformaydemocracia/2017/no69/6.pdf>

Asensio, R. H. (2014a). Éxito y límites de una “coalición de poderosos” (Ostúa-Güija, Guatemala). En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 121-146). Instituto de Estudios Peruanos.

Asensio, R. H. (2014b). Cohesión, identidad e incentivos externos en una coalición de larga duración (Cerrón Grande, El Salvador). En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 169-204). Instituto de Estudios Peruanos.

Asensio, R. H. (2014c). Política y hegemonía ideológica en una coalición territorial transformadora (Quispicanchi, Perú). En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 239-263). Instituto de Estudios Peruanos.

Asensio, R. (2021). *Haku Wiñay. Potencialidad y retos de las nuevas intervenciones de inclusión económica en las zonas rurales andinas*. Instituto de Estudios Peruanos.

Augusto, M. C., Dargent, E. y Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, (90), 99-125.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81252995005>

Ayala, A. V., Rindermann, R. S. y Márquez, S. R. (2014). Índice de desarrollo rural integral y sustentable. CDRSSA.

Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L., Baca, E. y Távora, G. (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Consorcio de Investigación Económica y Social y Grupo Propuesta Ciudadana.

Banco Mundial. (12 de febrero de 2009). Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños.

<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfer-s-paying-people-to-invest-in-children>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *Informe anual sobre desarrollo rural 2000*.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Informe-anual-sobre-desarrollo-rural-2000.pdf>

Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas: ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad*, 239, 65-78.

<https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2012/no239/7.pdf>

Béjar, H. (2009). *Te doy plata si...: Las transferencias monetarias condicionadas*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=139>

Bennett Andrew y Checkel, Jeffrey (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berdegú, J. A., M. I. Fernández y Mlynarz, D. (2014). *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile*. Documento de Trabajo N° 26. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Berdegú, J., Christian, C. y Favareto, A. (Eds.). (2019). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?* Teseo.

Bersch, K., Praca, S. y Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En Centeno, M.A., Kohli, A., Yashar, D.J., & Mistree, D. (Eds.), *Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics* (pp. 157-183). Cambridge University Press.

Blume, R. (2004). *Território e ruralidade: a desmistificação do fim do rural*. [Tesis de Maestría]. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul.

<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/4671>

Bonilla, G. A. (2012). *Desarrollo Rural Sustentable en Guatemala*. Editorial Serviprensa.

Bravo, M. (2008). Desarrollo rural sustentable y agricultura familiar. *Universidad de San Carlos de Guatemala. Editorial Universitaria*.

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.

Burneo, M. L. (2018). Nuevas miradas y ausencias en los estudios sobre desigualdad rural en el Perú (1997-2017). En Fort, R., Varese, M. & De los Ríos, C. (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (pp. 331-430). SEPIA XVII.

Burneo, M. y Trelles, A. (2019). Comunidades campesinas en Puno y nueva ruralidad. En Vilca, P. (Ed.), *Puno en el Siglo XXI: desarrollo ambiental y comunidades* (pp. 183-236). SER.

Candia, J.M. (1998). Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*, 156, 116 -126.

Castro, F. y Escobar, D. (2013). Construcción de un índice sintético de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial. Fedesarrollo.

Castillo, O. (2022). Desarrollo Rural. En *Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026* (pp. 385-420). CIES.

Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Centeno, M.A., Kohli, A., Yashar, D.J., & Mistree, D. (2017). *Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics*. Cambridge University Press.

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2015). *Informe latinoamericano 2015: Cierre de brechas territoriales y grandes desafíos en igualdad de género*. <https://www.rimisp.org/documentos/rimisp-no-08-informe-latinoamericano-2015-cierr-e-de-brechas-territoriales-y-grandes-desafios-en-igualdad-de-genero/>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2020). *Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2019: Juventud rural y territorio*. <https://rimisp.org/informelatinoamericano/wp-content/uploads/2020/04/Rimisp-Informe-Latam-2019.pdf>

Chambers, R. (2005). *Ideas for development*. Institute of development studies.

Charbit, C. (2011). *Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Chávez, A. (2017). Desarrollo Rural y el Rol de las Comunidades Campesinas en el Norte del Perú. *Revista Agricultura y Desarrollo*, 18(1), 17-24.

Chimbote en Línea. (27 de octubre de 2016). Senasa registra factores meteorológicos en beneficio de productores hortofrutícolas de Áncash. *Chimbote en Línea*.

<https://www.chimbotenlinea.com/agricultura/27/10/2016/senasa-registra-factores-meteorologicos-en-beneficio-de-productores>

Chiriboga, M. (1999). ¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural en los 90?: Evaluación de las políticas de combate a la pobreza en Ecuador. PRODAR.

Chomitz, K. M., Piet B y Timothy S. T. (2004). Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean. Documento de Trabajo inédito. Banco Mundial.

Clausen, J. y Trivelli, C. (2019). *Explorando la pobreza multidimensional rural: Una propuesta comprehensiva y sensible al contexto peruano*. Documento de Trabajo N°264. Instituto de Estudios Peruanos.

Cravacuore, D., Ilari, S. R. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes.

Cobo, B. (2012). *Políticas focalizadas de transferência de renda: contextos e desafios*. Cortez Editora.

Codato, A. y Franz, P. (2018). Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 776-796.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Panorama Social de América Latina 2008*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1232/S0900786_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012a). *Panorama Social de América Latina 2011*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1241/S1100927_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012b). *Población, territorio y desarrollo sostenible*. Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22425/1/S2012034_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/4/S1600099_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017) *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf

Congreso de la República. (2015). *Informe final, comisión investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la región de Áncash*. Congreso de la República.

Conterno, E., Doig, S. y Blanco, F. (2006). *Proceso de descentralización 2005-abril 2006. Balance y Desafíos*. Programa Pro Descentralización-PRODES.

Contraloría General de la República. (CGR). (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*.

Contreras, C. (2004). Centralismo y descentralización en la historia del Perú independiente. En Contreras, C. (Ed.), *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú republicano*, (pp.273-305). Instituto de Estudios Peruanos.

Correa, N. (2021). *Protección social y lucha contra la pobreza*. Documento de Trabajo. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP).

https://gobierno.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2021/12/dp_proteccion_social_pobreza.pdf

Decreto Supremo N° 014-92-EM. *Ley General de Minería*. Junio de 1992.

Delgado, A. (2002). Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local. Resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá. *Revista del CLAD*, 21, 116-14.

Dammert E., M. (1999). *Desborde territorial descentralista: replanteando la reforma descentralista peruana : territorios sociales, estado con regiones y municipios, impulso autonómico*. University of Texas.

Dammert E., M. (2003). *La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Da Silva e Silva, M. (2001). *O Comunidade Solidária: o nãoenfrentamento da pobreza no Brasil*. Cortez Editora.

De la Flor, P. (2023, 20 de enero). El fracaso de la descentralización. Foco Económico.

<https://dev.focoeconomico.org/2023/01/20/el-fracaso-de-la-descentralizacion/>

De Janvry, A. (1981). *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Delalande, L., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I. y Yúnez-Naude, A. (2018). *Estrategia de inclusión económica para la superación de la pobreza rural en México*. Documento de trabajo N° 247. Diversidad Biocultural y Territorios. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Dickovick, J. T. (2007). Municipalization as Central Government strategy: Central Regional-Local politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius*, 37(1), 1-25.

Dirección Regional de Agricultura Áncash. (28 de marzo de 2019). Mango Buena Vista - Casma.

<https://www.youtube.com/watch?v=qJTC5Kgpi3A>

Dirven, M. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Díaz, R., Huber, L., Madalengoitia, O., Saldaña, R., Trivelli, C., Vargas, R. y Salazar, X. (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. CIES.

Došek, T. (2020). Multilevel research designs: Case selection, levels of analysis, and scope conditions. *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 460-480.

Došek, T.(2021). Snowball Sampling and Facebook: How Social Media Can Help Access Hard-to-Reach Populations. PS: Political Science & Politics. Volumen: 54. (pp. 651 - 655).

Došek, T., Quiñones, A. y Elias, M. (2022). Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>

Dulanto Rishing, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. (Tesis de maestría, Universidad de Navarra).

Eaton, K. (2017). *Territory and ideology in Latin America. Policy conflicts between national and subnational governments*. Oxford University Press.

Echeverri, R. (2011). Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. En *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en*

América Latina. Documentos de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Eguren, F. (2002). Desarrollo rural: Diferentes Aproximaciones. En Pérez, E. (Coord.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo Rural en América Latina y Europa*, (pp. 47-64). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Equipo Redagrícola. (27 de agosto de 2019). Triunfos, derrotas y oportunidades en Casma. *Redagrícola*.

<https://redagricola.com/triunfos-derrotas-oportunidades-casma/>

Escobal, J. y Ponce, C. (2003). Innovaciones en la lucha contra la pobreza rural: potencialidades y limitaciones. En *La pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas* (pp. 41-50). Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Escobal, J. y Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas. Una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Esping-Andersen, G. (1990). The three political economies of the welfare state. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26(1), 10-36.

Estadística de la Calidad Educativa. (s.f). Magnitudes.

<https://escale.minedu.gob.pe/magnitudes>

Falleti, T. G. (2004). *A Sequential Theory of Decentralization and its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective*. Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.

Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Food and Agriculture Organization. (2017). *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva*.

<https://www.fao.org/3/i7658es/i7658es.pdf>

Fernández, M.I. y Asensio, R.H. (2014). *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández, M. I., Asensio, R. H., Trivelli, C. y Schejtman, A. (2014). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 19-52). Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández, M.I. y Miranda, D. (2014). Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo. En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos?*

Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina (pp. 89-120). Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández, M. I. y Rugel, M. (2018). *¿Con quienes dialogar sobre pobreza rural en América Latina?: un mapa de actores y redes trabajando sobre la superación de la pobreza*. Instituto de Estudios Peruanos.

Fernández, J., Fernández, M. I. y Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Documento de Proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Filgueira, F., Molina, C., Papadópolos, J. y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. En Molina, C. G. (ed.), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, (pp. 19-55). Banco Interamericano de Desarrollo.

Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58, 9-22.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12009/1/058009022_es.pdf

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2016). *Informe sobre el desarrollo rural 2016: Fomentar la transformación rural inclusiva*.

<https://www.ifad.org/documents/30600024/e4074fb7-d0d7-4771-91a7-9a11814d39d5>

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. *Governance*, 26 (3), 347-368.

<https://doi.org/10.1111/gove.12035>

Gavidia, D. (2014). *Determinantes y efectos del riego tecnificado: un análisis económico para la sierra norte de La Libertad*. CIES.

George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Giugale, M., Cibils, V. F. y Newman, J. L. (2006). *Perú: la oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial.

Glave, C. R. (2016). *Cambios en el empoderamiento de la mujer: el caso de las beneficiarias del Programa Juntos en el Perú, 2014*. [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gobierno Regional de Áncash. (2008). Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 de Áncash.

Gobierno Regional de Áncash. (2020). Plan de Desarrollo Regional Concertado 2024-2034 de Áncash.

Gómez, S. (2002). *La "Nueva Ruralidad" ¿qué tan nueva?*. Valdivia.

Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, 33-51.

Grompone, R. (2016). El Estado como institución afirmada y desbordada por la sociedad. En R. Grompone (ed.), *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú* (pp. 27-93). Instituto de Estudios Peruanos.

Grompone, Á., Reátegui, L. y Rentería, M. (2017). “Desencuentros entre los jóvenes rurales y la educación superior”. Estudio presentado en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 29-31.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2022). *¿Cómo se distribuye el canon y las regalías en Áncash y en qué se gastan?* Grupo Propuesta Ciudadana.

<https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/12/C%C3%B3mo-se-distribuyen-el-canon-y-las-regal%C3%ADas-en-%C3%81ncash-y-en-qu%C3%A9-se-gastan.pdf>

Guerrero, G., Sugimaru, C., Cussianovich, A., De Fraine, B., y Cueto, S. (2016). *Education aspirations among young people in Peru and their perceptions of barriers to higher education*. Young Lives.

Higgins, S. S., Ardila Pinto, A. M., y Bragato, J. (2016). Autonomía integrada y el poder discrecional de las burocracias: evidencias de un programa de riesgo geológico en Belo Horizonte, Brasil. *Estudios sociológicos*, 34(101), 353-381.

<https://www.scielo.org.mx/pdf/es/v34n101/2448-6442-es-34-101-00353.pdf>

Hollenstein, P. y Ospina, P. (2014). La promesa de crecer juntos. Coaliciones sociales y políticas públicas en Tungurahua (Ecuador). En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 205-238). Instituto de Estudios Peruanos.

Howlett, M. (2011). Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using Canadian data. *Review of Policy Research*, 28(3), 247-263.

Huacasi, W. (2017, 2 de mayo). Entre 2007 Y 2016, Áncash perdió S/ 200 millones por corrupción. Proetica.

<https://www.proetica.org.pe/noticias/entre-2007-y-2016-ancash-perdio-s-200-millones-por-corrupcion/>

Huber, E., Huber, M. E. y Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago Press.

Instituto de Estudios Peruanos. (2021). Descentralización: El fracaso de la única gran reforma institucional del Estado en el Perú del siglo XXI. Instituto de Estudios Peruanos.

<https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/DESCENTRALIZACION-EI-fracaso-de-la-unica-gran-reforma-institucional-del-Estado-en-el-Peru-del-siglo-XXI.pdf>

INDER. (2021). Propuesta metodológica para la formulación de un índice de desarrollo rural territorial en Costa Rica. Instituto de Desarrollo Rural.

Instituto de Educación Superior Tecnológico Público Casma (s.f.). Reseña Histórica.
<https://iestpcasma.edu.pe/historia/>

InfoMIDIS. (s.f.). Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
<https://sdv.midis.gob.pe/infomidis/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010). *Mapa de pobreza provincial y distrital, 2009*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013). *Perú: indicadores de Educación por Departamentos, 2001-2011*.
https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2D3016E56F703F6905257C3D00753686/%24FILE/Per%C3%BA.Indic_Educ_Depart2001_2011.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Perú: Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2016*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1439/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*.
<https://censo2017.inei.gob.pe/publicaciones/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). *Producto Bruto Interno por Departamentos 2018: Año base 2007*.
https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/pbi_departamental2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020a). *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2009-2019*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1751/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020b). *Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2004-2019*.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020c). *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). *Acceso a los servicios básicos en el Perú*.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1863/Libro.pdf

Irarrázaval, F. (2020). *Industria del gas natural, distribución de renta y desigualdades territoriales en Perú y Bolivia*. Documento de Trabajo N° 264. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Jesus, C. (2016). Desenvolvimento territorial rural na bahia: caracterização socioeconômica dos territórios rurais e da cidadania. Ipea.

Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina. *Revista de Ciencia Sociales*, 31-50.

Kay, C. (2010). Latin American theories of development and underdevelopment. Routledge.

Kelly, J. y Gennard, J. (2007). Business strategic decision making: the role and influence of directors. *Human Resource Management Journal*, 17(2), 99-117.

Klein, E. (1992). *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Documento de trabajo N° 364. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Klein, E. (2010). Condicionantes laborales de la pobreza rural en América Latina. En Klein, E. (Ed.), *Políticas de Mercado de Trabajo y Pobreza Rural en América Latina* (p. 11-54). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Köbrich, C. y Dirven, M. (2007). *Características del empleo rural no agrícola en Latinoamérica con énfasis en los servicios*. Serie Desarrollo Productivo N° 174. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Larrea, A. M., Hernández, F., Rivera, J., Mera, M. y Arcos, V. (2015). Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales en América Latina. Entrevista con Rolando Franco. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 2(2), 95-104.

La Riva, D. y Castillo, D. (2019). *Selección de cultivos: un análisis desde un enfoque de género al caso cusqueño: Informe final*. GRADE; CIES.

Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, (84), 7-48.

Lazo, V. A. (2015). *Efectos del programa pensión 65, en la calidad de vida de los beneficiarios de Santo Tomas, Chumbivilcas-Cusco, 2012-2014*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional de San Agustín.

Lazo, E. (2017). *Capital humano y pobreza: una evaluación de los impactos del programa JUNTOS, caso del distrito de Checca, provincia de Canas, departamento del Cusco, periodo 2012-2015*. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Andina del Cusco.

León, R. A. (2022). Casma, nuevo gigante agroexportador. *Agroperu*. <https://agrofest.pe/casma-nuevo-gigante-agroexportador/>

- Ley N° 27783. *Ley de Bases de la Descentralización*. Art. 4. 20 de julio de 2002.
- Ley N° 27783. *Ley de Bases de la Descentralización*. Art. 18. 20 de julio de 2002.
- Ley N° 27867. *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. 18 de noviembre de 2002.
- Ley N° 27506. *Ley de Canon*. 17 de febrero de 2004.
- Ley N.° 27680. *Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización*. Art. 189. 7 de marzo de 2002.
- Ley N° 27972. *Ley Orgánica de Municipalidades*. 27 de mayo de 2003.
- Ley N° 29158. *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Art. 19. 20 de diciembre de 2007.
- Ley N°31953. *Ley de Presupuesto del Sector Público*.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Long, N. (1989). Encounters at the Interface: a Perspective in Social Discontinuities in Rural Development. *Wageningse Sociologische Studies*, 27, Wageningen Agricultural University.
- Loureiro, M. y Abrucio, F. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. En R. Pires, G. Lotta, & V. Oliveira (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil* (pp. 23-58). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives européennes de sociologie*, 25(2), 185-213.
- McGuire, J.W. (2012). Social Policies in Latin America. En Kingstone, P., & Yashar, D.J. (Eds.). (2012). *Routledge Handbook of Latin American Politics* (pp. 200-223). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203860267>
- Melgar, S. (2017). La Red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165.
- Meynard, F. (2014). La coalición de sindicatos rurales del noreste del valle de Jiquiriçá (Brasil) y sus aliados. En Fernández, M. I & Asensio, R.H. (Eds.), *¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 147-168). Instituto de Estudios Peruanos.
- Midaglia, C., Ordóñez, G. y Valencia, E. (2018). *Políticas Sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI: Innovaciones, inercias y retrocesos*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013a). *Lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9324F644F4CDBBFC05257AB500636B6C/\\$FILE/Documento_MIDIS_castellano.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9324F644F4CDBBFC05257AB500636B6C/$FILE/Documento_MIDIS_castellano.pdf)

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013b). *Sistema de Focalización de Hogares*. Ministerio Economía y Finanzas. https://mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/1_present_ULF.pdf

Molina, R. (2016). *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Acuerdo Nacional.

Muñoz, P. (2018, 14 de julio). Fragmentación con desarticulación. El Comercio. <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/elecciones-2018-fragmentacion-desarticulacion-paula-munoz-noticia-535967-noticia/>

Ministerio Público Fiscalía de la Nación. (16 de diciembre 2022). *Fiscalía detiene a alcalde provincial de Casma por presuntamente liderar la organización criminal “Los bravos de Casma”*. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/680640-fiscalia-detiene-a-alcalde-provincial-de-casma-por-presuntamente-liderar-la-organizacion-criminal-los-bravos-de-casma>

Montero, A. y Samuels, D. J. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America. En *Decentralization and Democracy in Latin America*, Montero & Samuels (Ed.) University of Notre Dame.

Montes, S. (2017). *La burocracia de la calle en la política social: un estudio de los gestores locales del programa juntos en Cajamarca*. [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mora, C. (2017). *El impacto de los programas sociales focalizados sobre el bienestar económico subjetivo de los hogares rurales en el Perú 2012- 2015*. [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Morata, F. (2011). Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia. En Stavridis, S., Cancela, C., Ponce de León, C., & Guardatti, A. (Ed.), *Gobernanza Global Multi-Nivel y Multi-Actor* (pp. 33-41).

Munck, G. y Verkuilen, J. (2005). Research Designs. *Encyclopedia of Social Measurement*, 3, 385-395.

Municipalidad provincial de Casma. (s.f.). https://municasma.gob.pe/?page_id=1814

Municipalidad provincial de Yungay. (2017a). Síntesis del diagnóstico del PDC Provincia Yungay. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Yungay 2017-2026. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2391320/SINTESIS%20DEL%20DIAGNOSTICO%20DEL%20PLAN%20DE%20DESARROLLO%20CONCERTADO%20PROVINCIAL.pdf>

Municipalidad provincial de Yungay. (2017b). Diagnóstico Urbano. Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Yungay 2017-2026.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2391322/Cap.%20III-1%20DIAGN%203%93STICO%20URBANO.pdf>

Muñoz, I y Zúñiga, A. (2018). El problema de la sobreexplotación de los acuíferos de Ica y Villacurí-Lanchas: Estudio de caso bajo el enfoque institucional del manejo de los recursos de uso común. En M, Ore & Zúñiga, I. (Eds.), *Aguas en disputa. Ica y Huancavelica, entre el entrampamiento y el diálogo* (pp. 113-165). PUCP.

Muñoz, P. (2005). El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

Muñoz, P. (2010). ¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal. Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

Observatorio para la Gobernabilidad. (s.f.). Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gob.pe/>

Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61.

https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3521_1.pdf

Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1551-1573.

Ortega, J. C. (2016). El camino del mestizo: experiencias de migración temporal de jóvenes escolares indígenas awajún a ciudades intermedias. Estudio del caso de la migración temporal de jóvenes varones awajún de la comunidad nativa Supayaku hacia las provincias de San Ignacio y Jaén – región Cajamarca [Tesis para optar el título de licenciado en antropología]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Otero-Bahamón, S. (2020). Place-Sensitive Policies in the Provision of Subnational Public Goods in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 94-122.

Otero-Bahamón, S. (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de ciencia política*, 41(1), 103-133.

Pachón, A. (2011). *Desarrollo rural: superando el desarrollo agrícola*. Universidad Nacional de Colombia Vicerrectoría Académica Editorial.

Palacios, J. D. (2007). Participación Ciudadana en los Procesos de Descentralización en el Perú. INWENT.

Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Ltd.

Pérez Bentancur, V. (2020). Diseños de investigación en las ciencias sociales: estudios cualitativos, cuantitativos y comparativos. En: M. Caminotti & H.P Toppi.

(Eds.), Metodología de la investigación social: caja de herramientas. Universidad de Buenos Aires - EUDEBA.

Pesantes M, A., Cárdenas, C. y Lema, C. (2019). *Nosotras también podemos: Mujeres indígenas en la universidad de la amazonía peruana y la universidad científica del Perú*. CIES.

Plaza, O. (1998). *Desarrollo rural: Enfoques y métodos alternativos*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pontusson, J. (2005). *Inequality and prosperity: Social Europe vs. liberal America*. Cornell University Press.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Informe sobre desarrollo humano. Hacia una descentralización con ciudadanía*. PNUD.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2006escomplettopdf.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). *Índices e indicadores de desarrollo humano: Actualización estadística de 2018*. PNUD.
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/2018humandevelopmentstatisticalupdatepdf.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. PNUD.
<https://www.undp.org/es/peru/publications/el-reto-de-la-igualdad>

Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. John Wiley and Sons.

Pülzl, H. y Treib, O. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press.

Remy, M.I. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Instituto de Estudios Peruanos.
Remy, M. I. (2021). *Desarrollo rural y seguridad alimentaria*. CIES.

Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, (pp. 47-81). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Resolución Ministerial N° 0309-2011-ED [RM N° 0309-2011-ED]. Resolución Ministerial N° 0309 - Aprueban la norma "Creación de Centro de Educación Técnico-Productivo Público". 19 de julio de 2011 (Perú).
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/148672/_0309-2011-ED_-_15-10-2012_02_59_19_-RM-0309-2011-ED.pdf

Resolución N° 318-2015-UNASAM. Resolución del Consejo Universitario - Rector. 22 de octubre de 2015 (Perú).
<https://sisres.unasam.edu.pe/Resoluciones/RCUR/RCUR-318-2015-UNASAM.pdf>

Revesz, B. (2013). *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Instituto de Estudios Peruanos.

Rodríguez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Romero, J. (2012), Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas*, 11(1), 8-31.

Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*,(15), 146-156.

Santos, M.E. y G. Santos. (2014). Composite Indices of Development. En Currie,B., Kanbur, R., MaloneD. & R. Medhora (Eds.) *International Development: Ideas, Experience and Prospects*, (pp. 133-150). Oxford University Press.

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2007). *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. Documento de Trabajo N°1. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM). (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5276755/3787-politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2030.pdf>

Senasa. (12 de febrero de 2019). Inician reuniones para conformación del Comité de Sanidad Agraria en Casma.

<https://www.senasa.gob.pe/senasacontigo/conformaran-comite-de-sanidad-agraria-en-casma/>

Solano, L y Tarazona, D. (2020). *Revisiones de Evidencias N° 5 del Premio Sello Municipal*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Snyder, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Stud Comp Int Dev*, 36(1), 93–110.

Suárez, M. y Libardoni, M. (2007). O impacto do programa Bolsa Família; mudanças e continuidades na condicao social da mulheres. En Vaitsman, J. Paes-Sousa, R. (Eds.) *Avaliacao de Políticas e Programas do MDS*. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Suárez, G. y Gasparrini, G. (2019). *Políticas públicas multinivel: Aportes para su gestión*. Universidad Nacional de Villa María.

Subirats, J., Knoepfel, L. y Varone, F. (2012). Las políticas públicas. Análisis y gestión de políticas públicas (pp. 33–47). Ariel.

Tanaka, M. (2002). La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo? Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (2009). Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación? En M. L. Márquez, E. F. Pastran y G. Hoyos (eds.), *Democracia y ciudadanía. Problemas, promesas y experiencias en la Región Andina* (pp. 105-138). Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Goethe Institut y Fescol.

Tanaka, M.(2012). En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: A case for nonprobability sampling. *PS - Political Science and Politics*, 40(4). <https://doi.org/10.1017/S1049096507071211>

Trivelli, C. (2001). Pobreza rural: ¿problema de algunos o mal de todos?. *JCAS-IEP Series*, 8(4), 3-24.

Trivelli, C., Yancari, J. y Ríos, C. D. L. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos.

Trivelli, C., Montenegro, J. y Gutiérrez, M. C. (2011). Un año ahorrando. Primeros resultados del Programa Piloto. *Enbreve*, 21, 1-9.

Trivelli, C, y Urrutia, A. (2018). *Geografías de la resiliencia: La configuración de las aspiraciones de los jóvenes peruanos rurales*. Documento de Trabajo N° 243. Instituto de Estudios Peruanos.

Trivelli y R. Gil. (2021). *Caminantes, ocupaciones, aspiraciones e identidades de los jóvenes rurales peruanos*. Instituto de Estudios Peruanos.

TV Perú. Reportaje al Perú: Casma (02/04/2023) TVPerú. <https://www.youtube.com/watch?v=EtY6Q9ze4I0>

Urrutia, J., Remy, M. I., & Burneo, M. L. (2019). *Comunidades campesinas y nativas en el contexto neoliberal peruano: Una lectura del CENAGRO 2012 y las hojas de información complementarias*. Instituto de Estudios Peruanos.

Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de investigación. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vásquez, L. L. (2004). *Waqamuwanku Haykumuyku. Nos llaman y entramos: los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*. Instituto de Estudios Peruanos.

Uribe, M & Vásquez, C. M.. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques

y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*, 213-232.
<https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>

Vásquez, E. (2008). *Gerencia estratégica de la inversión social*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

Vargas, S. (2017). Desarrollo rural. En *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021* (pp. 588-635). Consorcio de Investigación Económica y Social.

Vergara, R. (2019). Cuando la voluntad general se equivoca. Un examen de los dos últimos procesos de descentralización en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.

Vilca, P. (2019). Puno en el Siglo XXI: desarrollo ambiental y comunidades. En Burneo, M. L. & Trelles, A. A. (Eds.), *Comunidades campesinas en Puno y Nueva ruralidad* (pp.183-236). Asociación Servicios Educativos Rurales.

Villegas, A. (2016). *La importancia del burócrata de la calle para la micro-operatividad de la implementación de la política social: un estudio de los gestores locales del Programa Juntos en Ayacucho y los promotores locales del Programa Pensión 65 en Cajamarca* [Tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Villegas, M. (1998). El concepto de desarrollo humano sostenible. En *La gallina de los huevos de oro. Debate sobre el concepto del desarrollo sostenible*, (pp. 69-89). Ecofondo y Cerec.

Yancari, J. (2009). *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Perú*. Documento de Trabajo N° 41. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Zas Fris, J. (2005). La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización y sus antecedentes inmediatos (1980-2004). Asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

Zegarra, E. (2015). *Efectos dinámicos del programa Juntos en decisiones productivas de los hogares rurales del Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Zurita, M. (24 de marzo de 2017). Potencial agroexportador de Casma. *Redagrícola*.
<https://redagricola.com/mango-palta-potencial-agroexportador-casma/>

Anexos

Anexo A: Tablas de comparación

Tabla 6 Tabla de comparación de indicadores de desarrollo rural entre departamentos con mayor tasa de ruralidad

| Departamentos | IDH | | Ingresos económicos | | Acceso a servicios de educación | | | | Acceso a servicios básicos | | | |
|---------------|------------|------------|--------------------------|--------------------------|---|---|------------------------------|------------------------------|--|--|---|---|
| | IDH (2007) | IDH (2019) | PBI por habitante (2007) | PBI por habitante (2018) | Promedio de años de estudios alcanzado (2011) | Promedio de años de estudios alcanzado (2019) | Tasa de analfabetismo (2011) | Tasa de analfabetismo (2019) | Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica mediante red pública (% , 2020) | Porcentaje de hogares con acceso a energía eléctrica mediante red pública (% , 2021) | Porcentaje de hogares con servicio de agua por red pública (% , 2020) | Porcentaje de hogares con servicio de agua por red pública (% , 2021) |
| Amazonas | 0.28 | 0.42 | 4380 | 11179 | 7,7 | 8,6 | 9,8 | 8,0 | 87,1 | 87,3 | 87,7 | 87,4 |
| Ancash | 0.35 | 0.52 | 14286 | 21599 | 9,1 | 9,5 | 11,4 | 9,0 | 96,8 | 97,2 | 94,6 | 94,6 |
| Apurímac | 0.29 | 0.41 | 4158 | 20202 | 7,9 | 9,2 | 18,3 | 12,6 | 90,2 | 91,3 | 95,0 | 95,6 |
| Ayacucho | 0.27 | 0.43 | 4743 | 11763 | 8,5 | 8,6 | 14,3 | 11,5 | 91,9 | 89,3 | 94,7 | 95,7 |
| Cajamarca | 0.28 | 0.43 | 5525 | 10374 | 7,7 | 8,0 | 14,1 | 12,1 | 92,4 | 86,5 | 90,7 | 85,2 |
| Cusco | 0.31 | 0.51 | 8748 | 18654 | 9,3 | 9,3 | 11,0 | 9,9 | 91,8 | 91,9 | 91,1 | 92,7 |
| Huancavelica | 0.22 | 0.38 | 5339 | 10468 | 7,6 | 8,2 | 16,8 | 12,5 | 87,6 | 87,7 | 93,1 | 91,8 |
| Huánuco | 0.27 | 0.45 | 3980 | 9919 | 8,1 | 8,2 | 18,0 | 13,6 | 85,7 | 87,6 | 83,3 | 79,9 |
| Junín | 0.34 | 0.51 | 7255 | 14166 | 9,6 | 9,6 | 6,5 | 7,0 | 93,3 | 91,6 | 93,4 | 89,0 |
| La Libertad | 0.39 | 0.55 | 8688 | 16280 | 9,2 | 9,6 | 7,7 | 5,1 | 95,1 | 95,8 | 93,9 | 93,7 |
| Piura | 0.35 | 0.51 | 7332 | 15570 | 9,0 | 9,1 | 7,9 | 7,1 | 92,6 | 92,3 | 87,5 | 87,6 |
| Puno | 0.29 | 0.47 | 4468 | 10549 | 9,0 | 9,4 | 11,1 | 8,6 | 93,8 | 91,6 | 76,5 | 76,1 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEI (2013, 2017, 2019, 2020a, 2021) y del PNUD (2019).

Tabla 7 Comparación de las provincias de Casma y Yungay: Características socioeconómicas y demográficas¹³

| Características | Casma | Yungay |
|---|--|---|
| Número de habitantes | 50, 989 | 50, 841 |
| Población rural (%) | 23.7% | 76% |
| Población urbana (%) | 76.3% | 24% |
| Número de población adulta en las provincias | 4,836 | 6,197 |
| Actividades económicas | Agricultura, minería y comercio | Agricultura, minería, comercio, ganadería y turismo |
| Espacios Geoeconómicos (zonas dinámicas) | Eje costero | Zona sierra |
| Población en edad de trabajar (%) | 73.6% | 73.6% |
| Composición de la PEA ocupada por provincias (%) | 37,511 | 37,413 |
| Mujeres que componen la PEA según ámbito geográfico (%) | Rural: 48.01% Urbana: 50.94% | Rural: 52.01% Urbana: 51.51% |
| Transferencias por canon y regalías mineras (millones de soles) | 22 | 32 |
| Programas sociales | Cuna Mas, Juntos, Pensión 65, Qali Warma y Contigo | Cuna Mas, Juntos, Foncodes, Pensión 65 , Qali Warma y Contigo |
| Número de establecimientos de salud por provincias | 14 | 30 |
| Número de comisarías | 3 | 4 |
| Localidades que no cuentan con cobertura de internet (%) | 38% | 42% |
| Viviendas que no cuentan con acceso a agua por red pública (%) | 24.1% | 14.4% |
| Puntaje de índice de corrupción | 52.5 | 47.7 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno Regional de Áncash (2008, 2020), Municipalidad Provincial de Yungay (2017a, 2017b), Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2018), Infogob (2019), Grupo Propuesta Ciudadana (2022), InfoMIDIS (s.f.), y Contraloría - Observatorio Nacional Anticorrupción (s.f.).

¹³ Los datos de esta tabla fueron recopilados utilizando información del censo de 2017 y otros datos disponibles hasta 2019, ya que el periodo de estudio abarca de 2009 a 2019. El único dato fuera de este periodo es el índice de corrupción, obtenido en 2021, que se incluyó por su relevancia para descartar una hipótesis rival que vincule el desarrollo rural con los niveles de corrupción. Como se observa, ambas provincias presentan un puntaje de índice de corrupción similar que oscila entre 45 y 60 puntos, según el Observatorio Nacional Anticorrupción, y se encuentran en la categoría de “corrupción de nivel medio-alto”.

Anexo B: Listado de fuentes de recojo de información

Tabla 8 Listado de fuentes de recojo de información

| N° | Fuente | Descripción | Tipo de fuente |
|--------------------------------------|---|---|----------------|
| Entrevistas y testimonios | | | |
| 1 | Trabajo de campo | Entrevistas realizadas en el trabajo de campo a 25 personas entre especialistas, informantes locales, periodistas, funcionarios/as locales y miembros/as de asociaciones juveniles. | Primaria |
| 2 | Dirección de Agricultura de Áncash [Youtube] | Video que contiene testimonio de Enrique Vega, vicepresidente del Comité de Sanidad Agraria de Casma | Primaria |
| 3 | TV Perú [Youtube] | Documental que contiene testimonio de Sandino Huamán, trabajador del Fundo San Antonio en Casma | Primaria |
| Informes y reportes oficiales | | | |
| 4 | Proyecto Educativo Regional de Áncash | - Proyecto Educativo Regional de Áncash 2007-2021 - Proyecto Educativo Regional de Áncash al 2036 | Secundaria |
| 5 | Plan de Desarrollo Regional Concertado de Áncash | - Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021 de Áncash - Plan de Desarrollo Regional Concertado 2024-2034 de Áncash | Secundaria |
| 6 | Plan Operativo Institucional | - Plan Operativo Institucional de Casma 2019 - Plan Operativo Institucional de Yungay 2023-2025 | Secundaria |
| 7 | Municipalidad Provincial de Yungay | Plan de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Yungay 2017-2026 | Secundaria |
| Bases de datos | | | |
| 8 | Plataforma Nacional de Datos Abiertos InfoMIDIS | Esta base de datos del MIDIS permite identificar programas sociales en funcionamiento desde el 2012 (fecha de inicio) hasta el 2019 | Secundaria |
| 9 | Observatorio para la Gobernabilidad [Infogob] | Esta base de datos brinda información sobre autoridades políticas (alcaldes municipales y/o provinciales y regidores) en las provincias de Casma y Yungay de 2009 a 2019 | Secundaria |
| 10 | Base de datos del Directorio Regional del MIDIS | Esta base de datos ofrece información de los Jefes de Unidad Territorial de los programas sociales en Áncash | Secundaria |
| 11 | Estadística de la Calidad Educativa [Escale] del MINEDU | Esta base de datos del MINEDU permite identificar la tasa de matrícula en las provincias de Casma y Yungay desde el 2009 hasta el 2019 | Secundaria |
| Redes sociales | | | |

| | | | |
|----|--|--|------------|
| 12 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | Página de Facebook que contiene información sobre talleres y capacitaciones para el desarrollo agropecuario en Casma. Así como la participación de técnicos, agricultores, productores agropecuarios, transportistas y comerciantes en los talleres y capacitaciones | Secundaria |
| 13 | Municipalidad Provincial de Yungay [Facebook] | Página de Facebook que contiene información y anuncios sobre los avances en la provincia desde 2019 | Secundaria |

Fuente: Elaboración propia

Anexo C: Modelo de protocolo de consentimiento informado para entrevistas

Guía C.1 Modelo de protocolo de consentimiento informado para entrevistas

Estimado/a participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Katia Isabella Villalobos Carlos, estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente Tomáš Došek. La investigación, denominada: “Desarrollo rural en el Perú: Análisis comparativo de las provincias de Casma y Yungay, Áncash (2009-2019)”, tiene como propósito explicar la diferencia de resultados en términos de desarrollo rural entre las provincias de Casma y Yungay, ubicadas en el departamento de Áncash.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 30 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su dispositivo personal, protegido mediante contraseña por un periodo de tres años como máximo, y solamente ella y su asesor tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: katia.villalobos@pucp.edu.pe o al número +51 961778582. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico etica.investigacion@pucp.edu.pe.

Yo, _____, doy mi consentimiento para participar en el estudio y autorizo que mi información se utilice en este.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera (*marcar una de las siguientes opciones*):

| | |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Declarada , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre. |
| <input type="checkbox"/> | Confidencial , es decir, que en la tesis no se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo. |

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Nombre completo del (de la) participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: _____

Nombre de la investigadora responsable

Firma

Fecha

Anexo D: Talleres, capacitaciones y participación en el desarrollo agropecuario en Casma (2013-2016)

Tabla 9 Talleres y capacitaciones para el desarrollo agropecuario en Casma (2014-2016)

| Evento | Organizadores | Fecha | Fuente | Enlace |
|--|---|------------|---|---|
| Taller titulado “Modelos Asociativos” para los productores agropecuarios, pescadores artesanales, transportistas y comerciantes | Municipalidad Provincial de Casma y el Ministerio de la Producción | 4/11/2014 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1562516463981348&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Charla técnica titulada “Nuevas tendencias de Fertilización en frutales de agroexportación - Yara” para agricultores | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma | 16/05/2014 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1477816552451340&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Charla técnica titulada “Uso de hongos y bacterias en el control de plagas y enfermedades de los cultivos de palta y mango en agricultura orgánica de exportación” | Asociación de Productores de Frutas Orgánicas del Valle de Casma y Gerencia de Desarrollo Económico de la Municipalidad Provincial de Casma | 06/08/2014 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1519943098238685&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Taller titulado “Proyecciones y Consecuencia del fenómeno del Niño en el Medio Ambiente de Casma: agricultura, pesca y salud” | Sub Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial de Casma | 17/09/2015 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1694423457457314&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Charla técnica titulada “Remineralización de suelos en el cultivo de mango y otros” para técnicos y agricultores | Empresa GALGA PERÚ, la Asociación de Agricultores de Casma y la Municipalidad Provincial de Casma | 31/03/2016 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1762966887269637&set=pb.100066944186194.-2207520000 |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10 Participación de técnicos, agricultores, productores agropecuarios, transportistas y comerciantes en los talleres y capacitaciones para el desarrollo agropecuario en Casma (2013-2015)

| Descripción | Fecha | Fuente | Enlace |
|--|------------|--|---|
| Participación en capacitación organizada por la Firma Bayer, conducida por el ex regidor Fernando Flores Panduro | 16/12/2013 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1424600944439568&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Participación en charla sobre la fisiología de las plantas, conducida por José Bustamante, técnico del grupo TQC-BIOGEN | 16/05/2014 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1477731152459880&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Participación en charla sobre el cuidado de las cosechas, conducida por Carlos Gonzáles Martínez, técnico de la empresa Yara ¹⁴ | 23/05/2014 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1480849908814671&set=pb.100066944186194.-2207520000 |
| Participación en charla sobre el fenómeno El Niño 2015 y su impacto en el medio ambiente en la provincia de Casma. | 09/06/2015 | Unidad de Desarrollo Agropecuario de la Municipalidad Provincial de Casma [Facebook] | https://www.facebook.com/photo/?fbid=1652050335027960&set=pb.100066944186194.-2207520000 |

Fuente: Elaboración propia

¹⁴ En los comentarios de la publicación se menciona el interés de los agricultores por querer reforzar sus conocimientos y capacidades, así como la participación de profesionales y técnicos del SENASA en la charla.