

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Nuevos distritos en el VRAEM: Un estudio comparado de los procesos de creación en los centros poblados de Pichos y Tocas en Huancavelica, Perú (2013-2016)

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

Toralva Ramos, Yurfa Lizeth

Asesor(es):
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 Nuevos distritos en el VRAEM: Un estudio comparado de los procesos de creación en los centros poblados de Pichos y Tocas en Huancavelica, Perú (2013-2016) del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Toralva Ramos, Yurfa Lizeth de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 22%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23/04/2025.
- 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, 30 de abril del 2025

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

Dedicatoria

A Huancavelica,
La Tierra del Mercurio.



Agradecimientos

En primer lugar, agradezco a mi familia. En especial a mis padres y hermana por su apoyo incondicional y por siempre creer en mí, incluso en aquellos momentos en los que ni yo lo hacía. A mis abuelitos, que siempre fueron mi fuerte emocional. A mis tías por inspirarme. Una mención especial a mi papá y mi abuelito, que me acompañaron en el trabajo de campo, gracias papito Herminio por levantarme siempre.

En segundo lugar, quiero agradecer a Tomáš Došek, mi asesor, que me leyó y escuchó siempre. Gracias por su paciencia inmensurable y apoyo constante en el proceso. En tercer lugar, me gustaría agradecer a mis amigos y amigas de la carrera. En especial a Sebas, Paolo, Cristina, Gianella, Piero, Saby, Mariano, Mauricio, Gonzalo y Andrea por las sesiones grupales para avanzar tesis y las recargas emocionales.

Finalmente, agradezco a todas las personas que compartieron sus historias conmigo, por confiar en mí y abrirme las puertas de su casa y su comunidad. Sin ellas la finalización de esta tesis no hubiera sido posible. Muchísimas gracias.



Resumen

En Perú, durante el gobierno del presidente Ollanta Humala (2011-2016), la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros envió al Congreso de la República 32 proyectos de ley para la creación de distritos en la zona del Valle de los Ríos Amazonas, Ene y Mantaro (VRAEM). De este grupo, lograron aprobarse y promulgarse 20 (62%). La tasa más alta de creación de distritos hasta 2023. De acuerdo con la literatura, la creación de nuevas unidades político-administrativas en el territorio genera procesos de fragmentación y atomización territorial. Asimismo, representa obstáculos para la implementación de políticas públicas y la asignación de recursos. En este contexto, el principal objetivo de esta tesis es explicar la creación de dos distritos durante el gobierno de Humala en la zona del VRAEM entre 2013 y 2016. La investigación compara los procesos de distritalización de los centros poblados de Pichos y Tocas en el departamento de Huancavelica. Mientras Pichos logró convertirse en distrito en 2015, el proceso de Tocas no fue exitoso. La tesis sostiene que la distritalización (2013-2016) fue posible gracias a la apertura de una ventana de oportunidad política tras la declaración de prioridad nacional del VRAEM. Bajo estas condiciones, la investigación argumenta que la creación del distrito de Pichos (y el fracaso del proceso en Tocas) se debió a la combinación de tres factores: organización social, narrativa legitimadora y apoyo de un *broker* político. El diseño de investigación de la tesis es observacional, de corte cualitativa, con perspectiva subnacional y la evidencia empírica utilizada proviene principalmente de entrevistas semi-estructuradas. Los hallazgos de la tesis demuestran que los factores sociales desempeñan un papel determinante en los procesos de desarrollo económico y social en las zonas rurales. Asimismo, se evidencia que los recursos intangibles (discursos legitimadores) afectan el nivel de cohesión y capacidad de acción de las coaliciones territoriales. Finalmente, se comprueba que la presencia de intermediarios (*brokers*) agiliza la influencia de los actores subnacionales a nivel nacional en procesos de elaboración de políticas públicas.

Palabras claves: Creación de distritos, desarrollo territorial, municipalidades, coaliciones territoriales, descentralización.

Índice

Introducción.....	1
CAPÍTULO 1: Aproximaciones teóricas y diseño de investigación.....	5
1.1. Estado de la cuestión: La creación de nuevas unidades político-administrativas en el territorio subnacional.....	5
1.1.1. Dimensión territorial de la descentralización y diseño organizacional del Estado en el territorio.....	6
1.1.2. La descentralización y creación de nuevas unidades político-administrativas.....	7
1.1.3. Ordenamiento y desarrollo territorial desde la Ciencia Política.....	8
1.1.4. Creación de nuevos municipios en América Latina.....	10
1.2. Marco teórico.....	12
1.2.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas.....	12
1.2.2. Coaliciones territoriales.....	13
1.2.3. Descentralización y coordinación multinivel.....	15
1.2.4. La influencia del Congreso de la República en la elaboración de políticas públicas.....	17
1.3. Diseño de investigación y metodología.....	18
CAPÍTULO 2: Presencia del estado peruano en el territorio.....	22
2.1. El proceso de descentralización en la administración y normativa territorial del Perú.....	22
2.1.1. Creación de distritos: diseño normativo e institucional.....	22
2.1.2. Municipalización de centros poblados y creación de nuevos distritos.....	25
2.2. Características sociales, económicas y políticas del VRAEM.....	31
2.3. Una historia detrás: características socio-económicas y políticas de Pichos y Tocas.....	32
2.3.1. La comunidad campesina de Pichos.....	33
2.3.2. El Centro Poblado de Tocas.....	35
CAPÍTULO 3: El éxito de la creación del distrito de Pichos y la aún lucha del pueblo de Tocas.....	37
3.1. Creando una ventana de oportunidad: La mirada política del gobierno de Ollanta Humala para la creación de distritos.....	37
3.2. Organización y composición de las coaliciones.....	42
3.2.1. Caso exitoso: Pichos.....	43
3.2.2. Un intento frustrado: Tocas.....	46
3.3. Determinantes de la creación de distritos: Organización, narrativas y aliados claves.....	48
3.3.1. La importancia de una narrativa legitimadora.....	49
3.3.2. Tejiendo redes: la necesidad de un broker.....	55
Conclusiones.....	58
Referencias Bibliográficas.....	61
Anexos.....	69
Anexo A: Guía de preguntas.....	69
Anexo B: Modelo de consentimiento informado.....	71

Índice de tablas

Tabla 1. Elementos de las coaliciones territoriales	14
Tabla 2. Listas de personas entrevistadas	20
Tabla 3. Requisitos para la creación de distritos	24
Tabla 4. Área geográfica del VRAEM desagregado por departamento, provincias y distritos	41



Índice de figuras

Figura 1. Procedimiento regular para la creación de distritos.....	23
Figura 2. Distribución de Municipalidades de Centros Poblados por provincia en el Perú (2022).....	27
Figura 3. Número de Municipalidades de Centro Poblado (2003-2022).....	28
Figura 4. Comparación de la cantidad de distritos propuestos con los creados por periodo legislativo.....	29
Figura 5. Porcentaje de distritos propuestos por periodo legislativo.....	30
Figura 6. Configuración social y política de los actores de la coalición territorial de Pichos.....	44
Figura 7. Configuración social y política de los actores de la coalición territorial de Tocas.....	47



Introducción

En Perú, el gobierno del ex presidente Ollanta Humala (2011-2016) presentó 51 proyectos de ley para la creación de distritos entre los años 2013 y 2016 en todo el territorio peruano. De este grupo, el 62% (32 proyectos de ley) buscaban crear distritos específicamente en la zona del Valle de los Ríos de Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Los motivos de estos proyectos se basaron en 1) la Ley N°27795 de Demarcación y Organización Territorial y 2) el Decreto Supremo N°074-2012-PCM, el cual declaró prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del VRAEM. Así, estos documentos mostraron que la propuesta del Ejecutivo buscaba el fortalecimiento de la capacidad estatal en las zonas con presencia del narcotráfico y el cultivo de hoja a través de la implementación de políticas y planes estratégicos (Ayala et al., 2020). Del total, 20 proyectos fueron aprobados por el Congreso, reflejando una tasa de creación del 62% de los pedidos formalizados por el Ejecutivo.

Estudiar la planificación y diseño político-administrativo del Estado en el territorio peruano cobra importancia, pues contribuye a la comprensión del proceso de elaboración de políticas públicas, dinámicas de poder y relaciones informales entre los actores subnacionales y los del gobierno nacional. Esta tesis aporta con las investigaciones subnacionales, ya que permite entender cómo funcionan las negociaciones intergubernamentales para la elaboración de políticas públicas, ya que este proceso no es lineal, sino dinámico e interrelacional (Del Castillo, 2020). Por esa razón se analiza la creación de nuevos distritos a la luz del marco teórico de las coaliciones territoriales (Fernández et al., 2014), que son un tipo de coaliciones sociales (Tanaka, 2014).

La tesis busca contribuir a la comprensión de los procesos complejos que implica la coordinación multinivel desde las zonas rurales para lograr impactos en el proceso de políticas públicas. En ese sentido, se plantea la interrogante de por qué se aprobó la creación de algunos distritos y no otros, si formaban parte de mismo grupo de propuestas del Ejecutivo. De esta forma, el objetivo principal de esta investigación es identificar cuáles son los factores que permitieron la creación de distritos en la zona del VRAEM (2013-2016). En la misma línea, los objetivos secundarios de la tesis buscan 1) desarrollar los motivos que incentivaron al Ejecutivo a proponer la creación de nuevos distritos en esta zona, 2) describir el proceso de creación de distritos

(elaboración de políticas administrativas) y 3) identificar los intereses e incentivos de los diversos actores que participaron en este proceso en los tres niveles de gobierno.

La tesis plantea una investigación observacional (Munck & Verkuilen, 2005), de corte cualitativo y de pocos casos, centrado en el nivel subnacional. Los casos de estudio fueron seleccionados por su similitud y por resultados diferentes (Pérez-Liñán, 2010). De esta forma, se compara el proceso de creación de distritos de los centros poblados de Pichos y Tocas, pertenecientes a la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica. En ese sentido, solamente Pichos logró convertirse en distrito en el periodo de análisis de investigación, en el año 2015. En cambio, para 2023, Tocas aún continúa en el proceso. Estos casos ilustran el proceso de creación de 11 distritos en la zona del VRAEM y el fracaso de 21. La evidencia empírica utilizada proviene de entrevistas semiestructuradas a 18 actores claves. Asimismo, se realizó diversas revisiones de fuentes primarias y secundarias. Todos los proyectos de ley fueron promovidos por el Ejecutivo durante el gobierno de Humala gracias al DS N°074-2012-PCM que abrió una ventana de oportunidad para que la creación de distritos en el VRAEM.

En ese sentido, la tesis argumenta que la demanda de creación de nuevos distritos ingresa a la agenda pública a través de esta ventana de oportunidad y el logro de la creación de distritos fue resultado de la combinación de tres factores: 1) organización social, 2) narrativa legitimadora y 3) apoyo de un *broker* político. La ventana de oportunidad se abre tras un cambio en la orientación de las políticas en el ámbito nacional, pues se prioriza al VRAEM como una zona de atención nacional desde la Presidencia. Así, el Decreto Supremo N°074-2012-PCM declaró prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del VRAEM, además de crear la Comisión Multisectorial del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM). Este marco normativo permitió que la creación de nuevos distritos también fuera interpretada como una propuesta de prioridad nacional (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). Ello hizo posible que el proceso se simplificara, ya que los requisitos se redujeron y el órgano encargado de elaborar el expediente técnico pasara a ser la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y no la oficina de demarcación del gobierno regional correspondiente.

Bajo estas condiciones, la tesis sostiene que el primer factor decisivo en el éxito de la distritalización fue el alto nivel de organización social. Por el lado de Pichos, este ostentaba un nivel alto de organización, ya que contaba con comunidad campesina sumamente organizada, quien se encargó de supervisar y sostener al comité pro-distritalización. Por el contrario, Tocas no contaba con una comunidad campesina que encabezara el proceso. Además, la cohesión y organización del comité pro-distritalización de Tocas fue baja, pues hubo una escasa participación de la población. Asimismo, sus miembros tuvieron problemas de comunicación y conflicto de intereses.

El segundo factor clave fue la presencia de una fuerte narrativa legitimadora, que a su vez estuvo relacionado directamente con el nivel de organización social, primer factor. Ese discurso legitimador sostuvo la lucha histórica de la comunidad de Pichos en este proceso de búsqueda de su distritalización. En cambio, Tocas no pudo desarrollarla debido a que empezó con el proceso de creación del distrito tardíamente entre 2014 y 2015 a diferencia de Pichos que buscaba ser distritos desde hace 40 años aproximadamente. Finalmente, el tercer factor, fue la presencia de un *broker* político, el cual se encargaba de ser el intermediario entre el comité pro-distritalización con burócratas, técnicos y políticos del Ejecutivo y Legislativo. Tocas tuvo el apoyo externo de un consultor, pero este no tenía el nivel de influencia ni la red de contactos con el que contaba el *broker* Pichos.

La tesis se estructura en tres capítulos. El primero revisa la literatura existente sobre la creación de nuevos municipios de América Latina, la dimensión territorial de la descentralización, el modelo organizacional del Estado en el territorio y el proceso de políticas públicas con enfoque territorial en el nivel subnacional. En el mismo capítulo, se presenta las aproximaciones teóricas sobre el proceso de políticas públicas y coaliciones territoriales como el eje teórico de la investigación. Después, el primer capítulo finaliza describiendo el diseño de investigación de la tesis que es de tipo no experimental cualitativa, la metodología del recojo de información son entrevistas semiestructuradas y la selección de casos es la comparada con resultados diferentes.

El segundo capítulo describe y contextualiza el proceso de creación de distritos en la normativa peruana a partir de la emisión del DS 074-2012-PCM, el cual declara prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del VRAEM. Por ello, también se presenta una sección que describe la situación social y económica de esta zona. El tercer capítulo presenta los resultados de la investigación, mostrando

que la creación de distritos en la confluencia de tres factores: organización comunal, narrativa legitimadora y la presencia de un *broker*. Finalmente, la tesis presenta las conclusiones de la investigación, sus limitaciones y algunas recomendaciones para futuras investigaciones.



CAPÍTULO 1: Aproximaciones teóricas y diseño de investigación

En el presente capítulo se desarrolla a profundidad la revisión de literatura sobre la creación de nuevas unidades político-administrativas a nivel subnacional. Para ello, en primer lugar, se presenta el estado de cuestión sobre la creación de nuevos municipios en América Latina, ya que, en el contexto peruano, existe una limitada producción literaria sobre el tema. En segundo lugar, se realiza un análisis de las investigaciones sobre la dimensión territorial del proceso descentralización y diseño organizacional del Estado en el territorio. En tercer lugar, se resume la literatura sobre las políticas territoriales a nivel subnacional. En último lugar, se desarrolla un análisis comparativo del concepto ordenamiento territorial y desarrollo territorial en el tiempo.

1.1. Estado de la cuestión: La creación de nuevas unidades político-administrativas en el territorio subnacional

Esta primera sección realiza una revisión de literatura sobre lo estudiado hasta la actualidad en relación con la creación de nuevos distritos. En el Perú, este tema ha recibido una atención limitada de la academia. No obstante, la revisión se ha podido dividir en dos grupos. El primer grupo muestra que gran parte de la literatura peruana aborda la creación de distritos desde la descentralización. Estos estudios sostienen que este fenómeno es consecuencia de un proceso de descentralización incompleto, que no incorporó una dimensión territorial que debía influir los enfoques de ordenamiento y desarrollo territorial. El segundo grupo de estudios complementa el primero mediante una revisión de investigaciones sobre la creación de nuevos municipios en la América Latina (incluyendo algunos de Perú) que abordan este fenómeno desde el derecho y las ciencias sociales.

De esta forma, la estructura de esta sección se divide en cuatro: la primera profundiza en la dimensión territorial del proceso de descentralización. La segunda muestra la relación de esta reforma con la creación de nuevas unidades político-administrativas como las Municipalidades de Centros Poblados y distritos. La tercera sección presenta los conceptos de ordenamiento y desarrollo territorial desde la Ciencia Política. Finalmente, en la cuarta sección se sistematiza las investigaciones sobre la creación de nuevos municipios en América Latina.

1.1.1. Dimensión territorial de la descentralización y diseño organizacional del Estado en el territorio

El proceso de descentralización se define como una “conjunto de políticas, reformas electorales o constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos y capacidades desde las esferas altas del gobierno a las más bajas” (Falleti, 2010, p. 34). No obstante, su implementación inconclusa (Muñoz, 2020; Sandoval, 2014, Došek et al., 2022), ha generado diversos desafíos en los gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, aún existen demandas de reconocimiento, visibilización e inclusión de las poblaciones rurales al sistema formal estatal (Muñoz, 2020). Asimismo, se evidencia falta de coordinación de los actores e instituciones que despliegan acciones en el territorio. De acuerdo con recientes estudios, esta dinámica sería consecuencia de la ausencia de una mirada territorial en el proceso de descentralización (Dulanto, 2017; Muñoz, 2020; Glave & Ballón, 2021). En este contexto, la profundización del estudio de conceptos como ordenamiento y desarrollo territorial cobra mayor importancia.¹

Asimismo, este enfoque resalta la articulación de los actores, sectores, escalas e instituciones que componen el territorio, superando así una visión sectorial económica y radial del Estado (Glave & Ballón, 2021). Es decir, se busca que la descentralización expanda su capacidad con el fin de que las diferentes políticas económicas, fiscales y administrativas aterricen en el territorio para lograr un real impacto en la población. De forma tal que se desvirtúe la visión centralista del Estado.

Por otro lado, la literatura también muestra que una de las consecuencias principales de no contar con una mirada territorial en la descentralización fue la falta de coordinación de las autoridades subnacionales y/o nacionales (Muñoz, 2020). Este fenómeno, según Paula Muñoz (2020), es resultado del diseño institucional no planificado, los obstáculos políticos y el desbalance de poderes en el aparato estatal. Se ha comprobado la relación entre diseño organizacional del Estado en el desarrollo territorial (Glave & Ballón, 2021) y, por tanto, en la gestión del ordenamiento territorial (Muñoz, 2014). Ello se evidencia en la dificultad en la coordinación de los actores para el despliegue de acciones en el territorio.

Los obstáculos políticos se observan en los diversos conflictos políticos que surgen tras la búsqueda de poder. Por ejemplo, se crean dinámicas de competencia

¹ Para mayor información revisar la sección 1.1.3.

entre los candidatos municipales para la acumulación de capital político-electoral (Muñoz, 2020) y la obtención de poderes económicos (Rivas, 2017). En las zonas rurales del Perú, los principales incentivos económicos son el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN),² el Canon³ y la distribución de las rentas (Muñoz, 2005; Muñoz, 2014; Muñoz, 2020; Glave & Ballón, 2021). Esta competencia electoral se profundiza debido a la crisis de representación que ha estado atravesando el sistema electoral peruano, el cual se expresa en la fragmentación política y electoral en todo el territorio (Ballón & Monge, 2018)

Finalmente, la estructura del aparato estatal aún continúa en desbalance, sobre todo en el área fiscal. Aún después de un proceso de descentralización el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sustenta un gran poder en la gestión de los gobiernos subnacionales, ya que tiene a cargo relevantes sistemas administrativos que terminan imponiendo reservas a la autonomía económica y administrativa de los gobiernos subnacionales (Glave & Ballón, 2021). Por tanto, también afecta la implementación de políticas públicas y la construcción de infraestructura justamente porque su capacidad de gasto depende del MEF (Monge & Ballón, 2018).

En suma, los últimos estudios sobre descentralización y desarrollo territorial muestran cómo esta reforma carece de una dimensión que considere al territorio como un eje importante para el desarrollo económico y social de la población en territorio subnacional. En ese sentido, estudiar procesos como la creación de nuevos municipios cobra aún más importancia, ya que permite la discusión sobre las consecuencias de la descentralización en el territorio desde un ángulo diferente.

1.1.2. La descentralización y creación de nuevas unidades político-administrativas

De acuerdo con la literatura, se ha desarrollado un proceso de municipalización de la vida rural (Muñoz, 2020). Ello se evidencia, en la creación de MCP y también la creación de distritos. Existen trabajos de investigación que critican la legislación sobre las municipalidades debido a la homogenización de las municipalidades desde la Constitución Política de 1993 (Muñoz, 2014; Muñoz, 2020). Problema que no ha cambiado desde el último relanzamiento del proceso de descentralización en el 2002 (Muñoz, 2014), más bien dejó vacíos normativos en la administración territorial que

² FONCOMUN: son fondos financieros otorgados directamente a las municipalidades más pobres y rurales (Muñoz, 2020)

³ Es el "porcentaje del impuesto a la renta de las empresas pagado al territorio donde se explotan los recursos" (Muñoz, 2020, p. 225)

debieron ser sopesados por una coordinación multinivel esquivada, cabildeos o negociaciones políticas (Ayala et. al, 2020).

La creación de nuevos distritos se ha incentivado, pues son espacios en los que las autoridades pueden obtener autonomía económica, administrativa, política y sobre todo fiscal (Muñoz, 2014). De esta forma, se genera un proceso de escala o “elevación de status” (Ayala et. al, 2020), en el que centros poblados, comunidades campesinas o indígenas en busca de mayor autonomía demandan ser Municipalidades de Centros Poblados para luego convertirse en distritos (Ayala et. al, 2020).

Este fenómeno, de acuerdo con algunos autores, genera un proceso de atomización territorial, que se traduce en la creación de unidades pequeñas de territorios con su propio presupuesto, poder y autonomía (Muñoz, 2014). Muestra de ello es que para el 2017 el número de centros poblados a lo largo del territorio peruano fue 94 222 (INEI, 2018-A) y para el 2019 el número de Municipalidades de centros poblados sería de 2859 de acuerdo con Registro Nacional de Municipalidades del INEI⁴. Consecuencia de este proceso, en el Perú, se cuentan con unidades administrativas de hasta 500 habitantes (Ayala et. al, 2020). Ello sin considerar zonas urbanas y rurales.

Así, el proceso de creación de distritos deja aún varias preguntas: ¿Por qué razón se crean distritos? ¿Es producto de una política nacional del Ejecutivo? ¿Están relacionados intereses políticos o económicos? ¿Cuál es la interacción de los actores subnacionales y nacionales? ¿Qué tipo de relaciones existe entre ellos?

1.1.3. Ordenamiento y desarrollo territorial desde la Ciencia Política

Conceptualmente existe diferencias entre el ordenamiento territorial y el desarrollo territorial. Por ejemplo, la literatura sobre ordenamiento territorial ha desarrollado una mirada urbanista y de planificación territorial (Villagómez et al., 2020), que no va más allá de describir los planes de ordenamiento territorial y predecir sus posibles consecuencias. Asimismo, esos estudios se enfocan más en las zonas urbanas más que rurales (Romero, 2018). Tampoco estudian las políticas de ordenamiento territorial en los gobiernos subnacionales.

⁴ Para mayor información revisar el punto 2.1.2. Municipalización de centros poblados y creación de nuevos distritos del Capítulo 2

No obstante, a pesar de esta mirada urbanista se reconoce que el ordenamiento territorial es un instrumento clave para el diseño de políticas públicas, pues busca el desarrollo sustentable (Romero, 2018). En ese sentido, su estudio desde la Ciencia Política es indispensable para comprender mejor el funcionamiento de los gobiernos locales en el territorio. Una de las autoras que trata de introducir este tema en la disciplina es Paula Muñoz (2020), quien critica la homogenización de las municipalidades desde la Constitución Política, ya que propicia oportunidades para la municipalización de la vida rural, que consiste en la creación de Municipalidades de Centros Poblados (MCP) y de distritos.

La literatura sobre el ordenamiento territorial en el Perú es escasa, por lo que se profundiza a nivel Latinoamericano. El primer eje temático gira en el análisis de las iniciativas políticas sobre ordenamiento territorial en América Latina. En segundo eje, se discuten los estudios sobre ordenamiento territorial en los gobiernos subnacionales en el Perú. El tercer campo muestra la relación del ordenamiento territorial y el desarrollo territorial.

En el primer eje, la literatura se ha encargado de evidenciar que la región tiene muchos retos para implementar políticas de ordenamiento territorial. No obstante, no se estudia las determinantes de estos “fracasos” ni se profundiza la investigación en los niveles subnacionales en Argentina, Ecuador, México y Paraguay (Villagómez et al., 2020). Los autores resaltan las limitaciones y aspectos en lo que deben mejorar los procesos de ordenamiento territorial, pero no discuten las lecciones aprendidas de cada uno. La misma dinámica se muestra en el artículo de investigación de Altair Magri (2011) sobre Uruguay.

Referente al segundo eje, los estudios sobre desarrollo territorial critican que las políticas de ordenamiento territorial no se enfocan en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y actores para lograr mejores niveles de innovación, conocimiento y relaciones económicas (Costamagna, 2015). Asimismo, incentivan el desarrollo de capital social y político (Magri, 2011) con el fin crear políticas más integrales y lograr su implementación con éxito en el territorio.

En esta misma línea, estudios más recientes como el de Postigo (2017), Gustafsson y Scurrah (2019) han agregado un requisito más al desarrollo territorial, que es la sostenibilidad ambiental. De esta forma, se observa un escalamiento de enfoques sobre el desarrollo territorial, que pasó de ser a un muy economicista a uno más sostenible ambientalmente.

En suma, tanto la literatura sobre ordenamiento y desarrollo territorial ofrecen una mirada más descriptiva de la creación de municipios, pues se enfatizan en las consecuencias, expectativas y las recomendaciones para diseñar políticas territoriales, pero no estudian el proceso de elaboración o implementación de estas políticas.

1.1.4. Creación de nuevos municipios en América Latina

El estudio de la creación de nuevas unidades político-administrativas a nivel subnacional ha cobrado relevancia en la región durante estos últimos quince años (2018-2023). Los países que más han profundizado en el tema han sido México y Colombia. Los enfoques de estos trabajos académicos son variados. Sobre todo, fueron estudiados por el Derecho (Lugo, 2010; Robledo, 2014) y las Ciencias Sociales (Rodríguez & Campos, 2010; Acosta, 2017).

Una de las principales ideas rescatadas de este conjunto de investigaciones es que la creación de nuevos municipios son demandas históricas de la población, quién anhela lograr el desarrollo de su comunidad y mejorar su calidad de vida (Ayala et al., 2020; Robledo, 2014; Rodríguez & Campos, 2010; Valadez, 2021). De todas formas, se debe tomar en cuenta que cada proceso es único y tiene sus propias características (Acosta, 2017). Por ello, el análisis de esta literatura se divide en cuatro grupos. El primero relacionado con el proceso de políticas públicas, el segundo con procesos de desarrollo económico y social, el tercero con las teorías de las democracias y el cuarto con las razones que explican el fenómeno estudiado.

En esta investigación, se hace una revisión desde la Ciencia Política. Un primer grupo de investigaciones, estudian a la creación de distritos desde el proceso de políticas públicas. Por ejemplo, algunas se enfocan en el impacto de la creación de municipios en la implementación de políticas públicas y provisión de servicios básicos. Así, un estudio en México evalúa el impacto de la creación de municipios en la cobertura de servicios básicos como agua potable y drenaje (Rodríguez & Campos, 2010). Asimismo, en el Perú, trabajos como el de Neyra (2011) y el informe del Ministerio de Educación (2015) demuestran cómo la creación de nuevos distritos dificulta la implementación de políticas educativas, ya que no solo genera la fragmentación del territorio, sino también de infraestructura.

Un segundo grupo de investigaciones estudia la creación de distritos como un proceso de desarrollo económico y social. Una reciente investigación mexicana tenía

el objetivo de estudiar la municipalización como un proceso que buscaba el desarrollo de su territorio para una mejor calidad de vida (Valadez, 2021). No obstante, también muestra como la municipalización puede generar conflictos internos que terminan fragmentando a la población (Valadez, 2021).⁵ Otra investigación en Perú, evidencia como la creación de distritos causa disputas por el manejo de los recursos entre las Municipalidades de los Centros Poblados, ya que buscan ser la capital del nuevo distrito (Degregori, 2004). El trabajo de Blancas (2021) con una mirada más institucional confirma ese argumento, pues su investigación sostiene que el proceso de descentralización revaloró el capital municipal colocándolo como un campo de disputa entre los pueblos.

El tercer grupo, agrupa a las investigaciones que relacionan creación de nuevas unidades político-administrativas con la democracia participativa. El primer estudio, muestra que se ha creado una buena cantidad de municipios por consulta popular en Colombia (Robledo, 2014). No obstante, el artículo debido a su naturaleza jurídica no analiza el proceso más allá de los límites del Derecho. En la misma línea, Ayala et al. (2020) estudia la consulta ciudadana en la distritalización del centro poblado de Alto Trujillo en el departamento La Libertad, Perú. Esta investigación va más allá del análisis teórico de los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) o el análisis jurídico de Robledo (2014), ya que problematiza la creación de las municipalidades distritales en el Perú en 2011 y 2020, posicionándolo como un fenómeno social que “apertura una agenda poco explorada desde las ciencias sociales peruanas” (Ayala et al., 2020, p. 137).

El cuarto y último grupo, muestra que investigaciones en Argentina y México se pregunta por las razones de la creación nuevos municipios a nivel subnacional (Iturburu, 2001; Lugo, 2010). De acuerdo con Anatolio Lugo (2010), los factores determinantes están relacionados a la capacidad financiera, infraestructura, población, territorio y la opinión de los ayuntamientos⁶. Sin embargo, el enfoque de análisis de este autor es normativo y administrativo. No complejiza ni considera la influencia de las variables políticas en el proceso. En cambio, la investigación de Acosta (2017), muestra que en la creación de nuevos municipios intervienen variables sociopolíticas como la demanda de mayor autonomía e inversión en la zona por parte

⁵ Este fenómeno también es mencionado en Ayala et al. (2020), aunque no profundiza en su estudio.

⁶ El equivalente en la estructura político-administrativa peruana sería una alcaldía.

de la población, así como lucha de los actores políticos por el usufructo de los recursos.

Este último grupo está alineado con objetivo de esta investigación con la diferencia de que la presente toma casos de estudio del Perú. Asimismo, teóricamente esta tesis enmarca la creación de nuevos distritos en el Perú en un proceso de descentralización incompleta y analiza el fenómeno desde el marco teórico de las políticas públicas que analiza también variables políticas y sociales. En ese sentido en la siguiente sección se analiza el proceso de descentralización y su relación con procesos de desarrollo territorial.

1.2. Marco teórico

En la sección anterior, se organizó las investigaciones sobre la creación de distritos en el Perú y América Latina. En la presente, se presentan las principales explicaciones sobre este proceso desde la Ciencia Política, ya que “la creación de nuevos distritos es una decisión que resulta de la colaboración de órganos de la administración pública y las fuerzas política” (Robledo, 2014, p. 247).

En ese sentido, en la presente sección se desarrollan cuatro apartados. En el primer apartado, se enfoca en describir teóricamente el proceso de políticas públicas, ya que la creación de distritos termina siendo una de corte administrativo. Luego, en el segundo apartado, se profundiza en la explicación teórica de las coaliciones territoriales, presentándolas como el eje principal para entender la creación de distritos.

El tercer apartado, se desarrolla el marco teórico del proceso de descentralización, el cual permite situar el surgimiento institucional de los distritos como unidad político-administrativa del Estado a nivel local (Acosta, 2017). Finalmente, en el tercer apartado, se presenta el marco teórico que explica la influencia del Congreso en la elaboración de políticas públicas. Estas dos últimas secciones contribuyen a la explicación de las relaciones de los poderes nacionales con los subnacionales y la coordinación multinivel.

1.2.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas

Las políticas públicas consisten en la utilización de los medios que tiene el Estado a su alcance para decidir en qué asuntos intervendrá, sus límites y los medios con los que lo hará (Merino, 2013). Este proceso de toma de decisiones se ha dividido en cuatro fases: 1) elaboración de la agenda, 2) formulación y/o diseño, 3) ejecución

o implementación, y 4) evaluación de los resultados (Fontaine, 2015). De esta forma, este ciclo de políticas públicas “se ha constituido en un modelo teórico para entender las secuencias de las decisiones de las autoridades gubernamentales” (Rincón, 2014, p. 533).

No obstante, en recientes estudios este ciclo ha sido un punto importante de debate, ya que algunos autores ortodoxos afirman que este modelo es uno secuencial (Fontaine, 2015), en el que se ofrece un orden de “arriba - abajo” y normativo que no da lugar a reconocer la interrelación entre los elementos del ciclo, ya que interactúan y hay movimiento en el proceso (Del Castillo, 2020). Por ejemplo, la evaluación se sitúa al final del ciclo, pero en la realidad los observadores y administradores, formal o informalmente, van evaluando las fases de todo el ciclo (Rincón, 2014).

Así, la mirada heterodoxa estudia el proceso de las políticas públicas de forma más dinámica e interrelacional entre los elementos del ciclo (Del Castillo, 2020). De esta forma, este enfoque propone marcos teóricos alternativos como el marco de las coaliciones promotoras (Weible & Jenkins-Smith, 2016), análisis de desarrollo institucional (Ostrom, 2007), redes de políticas (Marsh, 1998), entre otros⁷. Estas innovaciones teóricas permiten complejizar el análisis del proceso de las políticas públicas respecto a actores, sus valores e intereses, así como el periodo y contexto en el que se da el proceso (Del Castillo, 2020).

Entonces de acuerdo con esta revisión de literatura, una de las teorías que contribuiría a explicar el proceso de creación de distritos es la del marco de coaliciones promotoras, específicamente el marco teórico de las coaliciones territoriales. En ese sentido, en el próximo apartado se desarrolla a mayor profundidad este marco teórico.

1.2.2. Coaliciones territoriales

Las coaliciones territoriales, de acuerdo con Tanaka (2014) es un marco conceptual que vincula las coaliciones sociales con el desarrollo territorial. De acuerdo con el autor, las coaliciones sociales se definen como “acciones cooperativas de diferentes actores en torno a una dinámica de crecimiento económico en un territorio específico que se ubica en un horizonte temporal mediano y largo plazo” (Tanaka, 2014, p. 55). En el caso de la creación de nuevos municipios, estos buscan un mayor desarrollo de su comunidad (Ayala et al., 2020; Robledo, 2014; Rodríguez & Campos, 2010; Valadez, 2021) incentivados por el acceso directo a recursos económicos, más

⁷ Consultar Del Castillo (2020) para mayor información.

autonomía política y fiscal (Acosta, 2017; Ayala et al., 2020; Lugo, 2010; Muñoz, 2020; Rivas, 2017).

En este contexto, los temas relacionados con el desarrollo, modernización y crecimiento territorial de zonas rurales empiezan a ganar mayor atención de los gestores públicos como de la academia. Así, se desarrollan marcos teóricos para explicar procesos políticos en el desarrollo territorial rural (Tanaka, 2014); la gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales (Muñoz, 2020); y las dinámicas de las coaliciones territoriales y desarrollo inclusivo en las zonas rurales (Fernández et al., 2014).

De estos trabajos de investigación, se desprende que la creación de coaliciones sociales permite el estudio cercano de las dinámicas de actores locales en el éxito de cierta legislación y/o elaboración de políticas territoriales. De acuerdo con Martín Tanaka (2014), este marco conceptual y teórico es capaz de estudiar la realidad empírica de forma suficientemente amplia y flexible para dar cabida a aportes provenientes de tradiciones y perspectivas diferentes. Específicamente la línea de Fernández et al. (2014) propone la categoría de “coaliciones territoriales transformadoras” que busca “comprender qué coaliciones, con qué características y en qué condiciones logran cambios institucionales que favorecen procesos inclusivos en contextos de crecimiento económico” (Fernández et al., 2014, p. 20).

De esta forma las coaliciones territoriales se definen como “un conjunto de actores diferentes que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo” (Fernández et al., 2014, p. 22). De acuerdo con los autores las características con las que debe contar una coalición territorial son las siguientes:

Tabla 1.
Elementos de las coaliciones territoriales

1°	2°	3°	4°	5°
Diversidad de actores	Existencia de objetivos convergentes	Enfoque de mediano o largo plazo	Disponibilidad de recursos diversificados	Marco de acción definido (territorio)

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández et al. (2014)

En relación con los actores, se ha escrito mucho y enfatizado la participación protagónica de los partidos políticos en la formación de coaliciones. No obstante, la participación de actores como las ONG, iglesias, empresas y/o autoridades subnacionales cobra importancia (Tanaka, 2014). Por ejemplo, después del proceso

de descentralización los alcaldes, gobernadores y congresistas nacionales se convirtieron en actores claves para el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo en sus territorios (Tanaka, 2014).

El segundo elemento no significa que deba existir una coincidencia total de objetivos entre los miembros, pero sí debe haber cierta convergencia o compatibilidad entre los intereses (Fernández et al., 2014). El tercer elemento considera que una coalición territorial debe ir más allá de la convergencia puntual de intereses de corto plazo, ya algunas coaliciones pueden pasar por varias etapas a través del tiempo sin perder el sentido de continuidad de sus acciones (Fernández et al., 2014). Porque si los actores se articulan en torno a un propósito puntual y coyuntural, y no se compromete la identidad o los intereses de largo plazo de los mismos ya no serían considerados coaliciones, sino un grupo de interés (Tanaka, 2014).

El cuarto elemento es importante para la existencia y continuidad de las coaliciones. Los recursos diversificados son poderosas herramientas para la conjunción de la fuerza y capacidad de acción de la coalición (Fernández et al., 2014). Estos recursos se pueden dividir en dos: tangibles e intangibles. En especial, en el plano simbólico (recurso intangible) “las coaliciones suelen partir de un conjunto de creencias, ideas, normas y valores compartidos” (Fernández et al., 2014, p. 25).

Este conjunto de ideas y creencias después pueden tomar la forma de un discurso articulado e incluso convertirse en una narrativa heroica, que cohesionan a los integrantes y legitima las acciones de la coalición (Fernández et al., 2014). Finalmente, el último elemento hace referencia al territorio en el que se busca producir los cambios sociales, económicos y políticos (Fernández et al., 2014)

1.2.3. Descentralización y coordinación multinivel

Las reformas peruanas no han generado verdaderos cambios en las instituciones peruanas (Dargent, 2021) y el proceso de descentralizado iniciado a principios del siglo XXI no fue la excepción. Los últimos diagnósticos del proceso de descentralización concuerdan que este proceso es uno inconcluso (Muñoz, 2020; Došek et al., 2022). Así, por ejemplo, existen demandas de reconocimiento, visibilización e inclusión de las poblaciones rurales al sistema formal estatal (Muñoz, 2020).

Este escenario se refleja en la tensión entre dinámicas centralistas y descentralistas del Estado para la gestión de recursos y la toma de decisiones (Monge

& Ballón, 2018). Así como en la ausencia de voluntad política fue evidente cuando se desactivan instancias de diálogo de los gobiernos subnacionales con el nivel nacional como el Consejo Nacional de Descentralización (Dulanto, 2017). Incluso se sigue observando una reticencia del gobierno nacional de desprenderse de importantes competencias como su capacidad de manejo presupuestal (Monge & Ballón, 2018).

No obstante, a pesar de este escenario, se rescatan algunos avances, según Muñoz (2014, 2020), la descentralización otorgó un poder relativo a las municipalidades frente a otros actores de espacio rural como pueden ser las comunidades indígenas, campesinas y centros poblados. De la misma forma, la descentralización permitió que actores políticos locales y comunicados con conocimiento de su territorio puedan influir en la elaboración de políticas públicas desde abajo (Montecinos et al., 2019) y no solamente desde arriba como tradicionalmente se elaboraban las políticas públicas, sino también desde abajo (Ayala et al., 2020).

Asimismo, de acuerdo con Montecinos et al. (2019) existen relaciones de "incidencia multinivel". Esta hace referencia a la posibilidad de abordar los procesos de políticas públicas de abajo hacia arriba y arriba hacia abajo (Montecinos et al., 2019) configurando así un modelo híbrido de elaboración de políticas públicas. Este modelo evidencia que el proceso de políticas públicas no es unidireccional, sino una interrelación diversa entre los actores participantes.

Por otro lado, la creación de nuevas municipalidades se refuerza por las diversas demandas de reconocimiento, visibilización e inclusión de las poblaciones rurales al sistema formal estatal (Muñoz, 2020). Escenario que se refleja en la tensión entre dinámicas centralistas y descentralistas del Estado para la gestión de recursos y la toma de decisiones (Monge & Ballón, 2018) de los diversos actores tanto nacionales como subnacionales. En esta misma línea, Eaton (2017) muestra como los actores subnacionales pueden llevar a influir en políticas nacional o también resistirse a ellas.

Por tanto, los actores políticos locales y sus comunidades estarían influyendo en la elaboración de políticas públicas desde abajo (Montecinos et al., 2019) y no solamente desde arriba como tradicionalmente se diseñan e implementan las políticas públicas. Un reciente ejemplo, sería el caso que nos presentaron Ayala et al. (2020). Estudio que evidencia que la creación del distrito del Alto Trujillo fue un proceso de democracia directa.

1.2.4. La influencia del Congreso de la República en la elaboración de políticas públicas

Una parte de la literatura muestra al poder ejecutivo como el actor protagónico frente a un Congreso débil (Campos, 2014). Varios estudios concuerdan que el poder ejecutivo peruano es un órgano de gran fortaleza frente al poder legislativo (Patriau, 2014; Patriau, 2015), pues cuenta con mayor libertad y autonomía para aplicar sus políticas (Stein & Tommasi, 2006), gracias a sus prerrogativas constitucionales (decretos supremos y de urgencia) y sus funciones legislativas exclusivas (ej. leyes en materias económicas y financieras⁸).

Esta literatura sugiere que el Congreso peruano tiene una intervención marginal en el proceso de políticas públicas, debido al presidencialismo constitucionalmente más poderoso y una legislatura débil en términos de competencias técnicas (Patriau, 2014). No obstante, otros autores muestran cómo el ejecutivo se encuentra perdiendo poder de incidir en la legislación (Zegarra, 2020). La autora sostiene que es el Congreso quién tiene la última palabra sobre el éxito o fracaso de una ley (Zegarra, 2020).

A esta literatura se suman trabajos recientes sobre la influencia informal del Congreso en la elaboración de políticas públicas demostrando que su intervención no es marginal. De acuerdo con estos estudios, el poder Legislativo estimula la aprobación de normas a través de las reglas informales y los acuerdos políticos individuales entre las y los congresistas (Campos, 2014; Zegarra, 2020).

Asimismo, Patriau (2014) sugiere que la intervención del Congreso en el proceso de políticas públicas no debe ser analizada rígida y ceñidamente a los resultados (número de decretos emitidos) de ambos poderes, pues “un análisis basado en normas escritas y cifras globales obvia los caminos informales que la legislatura peruana utiliza” (Patriau, 2014, p. 110).

De acuerdo con Patriau (2014), los congresistas emplean vías informales para influir en el desarrollo de las políticas a través de 1) la recomendación informal de terceros para ocupar puestos en la administración pública, 2) reuniones informales de los legisladores y miembros de la burocracia estatal, y 3) redes de contactos en la burocracia. Estas acciones incrementan “la oportunidad de ganar prestigio y popularidad frente a sus electores” (Patriau, 2015, p. 17).

⁸ Revisar el Artículo 118 de la Constitución Política del Perú para más información.

En ese sentido, la intención de las y los legisladores para la creación de un nuevo municipio tiene una doble naturaleza, ya que, por un lado, se trata de una decisión técnica, pero por otra también es una decisión política (Robledo, 2014, p. 274).

1.3. Diseño de investigación y metodología

El tipo de investigación que plantea esta tesis es observacional cualitativa (Munck & Verkuilen, 2005) de pocos casos con perspectiva subnacional (Giraudy et al., 2021). El método de la selección de casos es comparado de casos similares. Esta metodología permite analizar el fenómeno estudiado tanto de forma descriptiva como explicativa, además de ser un procedimiento orientado a poner a prueba las hipótesis (Pérez-Liñan, 2010). La población tiene un total de 32 propuestas, las cuales se encuentran en las regiones de Ayacucho (9), Apurímac (5), Junín (2), Huancavelica (7) y Cusco (9). De este grupo se escogieron dos casos: el distrito de Pichos y el centro poblado de Tocas. Ambos pertenecen a la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica.

El primer filtro, para la selección de caso fue que los casos de estudios se ubicaran en la zona de influencia indirecta del VRAEM con el fin de salvaguardar la seguridad de la investigación en campo. En segundo lugar, se tomó en cuenta la disponibilidad de recursos, de una red de contactos y un conocimiento más o menos cercano de la zona estudiada. Cabe resaltar que estas consideraciones logísticas son elementos orgánicos que reconocen la humanidad de la investigación y que es válido tomarlas en cuenta, pues son limitaciones reales a las que se enfrentan los investigadores (Koivu & Hinze, 2017). De esta forma, tomando en cuenta estos filtros se optó por la provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica como zona de estudio.

De esta región, se seleccionaron dos casos: Pichos y Tocas por poseer características similares, pero resultados diferentes. Ambos distritos, según el censo del 2007, presentaría un número de población más o menos similar. De acuerdo con la exposición de sus argumentos, Pichos tenía 3273 personas y Tocas 2635. Asimismo, las actividades que predominan son la agricultura y la actividad pecuaria. También geográficamente cuenta con unidades geomorfológicas similares como los valles intermedios y colinas andinas. No obstante, Tocas presenta también colinas montañosas y Pichos valles estrechos. El centro poblado de Pichos logró convertirse

en distrito en el año 2015, mientras que Tocas no, aunque formó parte del mismo pliego propuesto por el Ejecutivo al Congreso.

Respecto a la recolección de información, el primer método fue por medio de entrevistas semiestructuradas, las cuales se caracterizan por ser flexibles, versátiles y más o menos estructuradas, dependiendo del tema y las respuestas del entrevistado (Brett & Wheeler, 2021). El total de personas entrevistadas fueron 18, las cuales se llevaron a cabo entre julio y diciembre de 2023 (Tabla 2). Para lograr ello, se realizó trabajo de campo para ambos casos: Pichos y Tocas. Se realizaron dos viajes a cada lugar entre agosto y octubre de 2023. Asimismo, se realizaron entrevistas a través de video llamadas y reuniones bilaterales en la ciudad de Huancayo y Lima (Anexo A).



Tabla 2.
Listas de personas entrevistadas

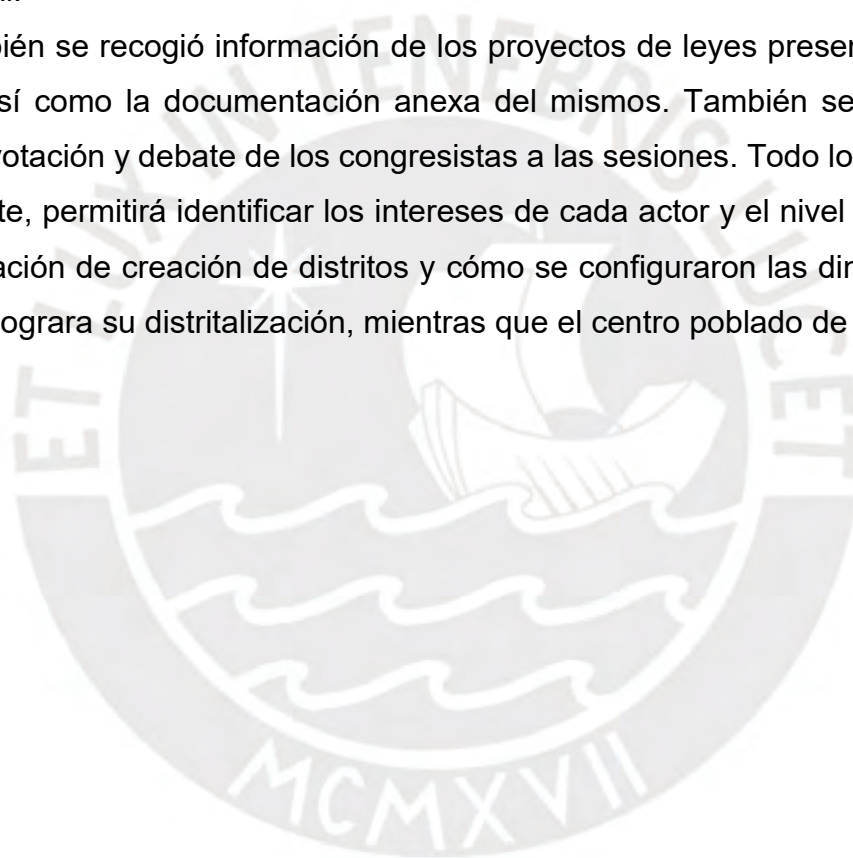
N°	Nombre y Apellidos	Cargo	Lugar	Modalidad	Fecha
1	León Huanasca	Presidente de la Comunidad Campesina de Pichos (2015-2016)	Pichos	Presencial	10.08.23
2	Fredy Aliaga Huanasca	Servidor Público de la municipalidad de Pichos	Pichos	Presencial	07.08.23
3	Jhonatan De la Cruz	Miembro del comité pro-distritalización de Pichos	Pichos	Presencial	11.08.23
4	Serapio Cunyas	Presidente del comité pro-distritalización de Pichos	Pichos	Presencial	11.08.23
5	Anónimo	Autoridad local de Tocas	Tocas	Presencial	14.08.23
			Lima	Llamada telefónica	23.11.23
6	Andrés Turco	Miembro del comité pro-distritalización de Tocas	Huancayo	Presencial	15.08.23
7	Jhon Beraún	Servidor público de DNTDT	Lima	Virtual (Zoom)	11.09.23
					04.10.23
8	Rogelio Aguirre	Servidor público de DNTDT	Lima	Presencial	27.11.23
9	Ozcar Zamudio	Asesor Político del congresista Hugo Carrillo	Lima	Presencial	21.09.23
					02.11.23
10	Oswaldo Diaz Pichiusa	Consultor privado	Lima	Llamada telefónica	04.11.23
11	Faustino Lolo Alanya	Alcalde distrital de Pichos (2023-2026)	Pichos	Presencial	08.08.23
12	Anónimo	Miembro de la Comunidad Campesina de Pichos	Pichos	Presencial	08.08.23
13	Franklin Espinoza	Presidente de la Comunidad Campesina de Pichos (2023-2024)	Pichos	Presencial	08.08.23
14	Anónimo	Servidor público del municipio del C.P de Tocas	Tocas	Presencial	14.11.23
15	Anónimo	Servidora pública del municipio del C.P de Tocas	Tocas	Presencial	14.11.23
16	Anónimo	Poblador de Tocas 1	Tocas	Presencial	14.11.23
17	Anónimo	Poblador de Tocas 2	Tocas	Presencial	14.11.23
18	Clodoaldo Álvarez Oré	Gobernador de Huancavelica (2015-2018)	Huancayo	Llamada telefónica	10.08.23

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas en la investigación

Entre las personas entrevistadas se encuentran funcionarios de la DNTDT, asesores políticos, consultores privados, ex gobernadores regionales, autoridades de las comunidades campesinas y centros poblados respectivamente, así como pobladores. Es importante señalar que las entrevistas fueron grabadas para ser transcritas con el fin de plasmar la información de la manera más exacta posible. Los informantes claves fueron informados y estuvieron de acuerdo con las condiciones del consentimiento informado. Asimismo, se mantiene el anonimato de las personas entrevistadas que así lo decidieron (Anexo B)

El segundo método de recolección de información fue a la revisión de documentos normativos como la Ley de Ordenamiento y gestión Territorial (2013) propuesta por la PCM y el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial (2013-2016). También se revisó a profundidad los Decretos Supremos N°003-2007-DE y N°074-2012-PCM. El primero declara de necesidad pública y preferente interés nacional el esquema de intervención estratégica integral denominado “Una opción de paz y desarrollo en seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene – Plan VRAE”. El segundo declara de prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y creación de la comisión Multisectorial.

También se recogió información de los proyectos de leyes presentados por el Ejecutivo, así como la documentación anexa del mismos. También se analizará la asistencia, votación y debate de los congresistas a las sesiones. Todo lo mencionado anteriormente, permitirá identificar los intereses de cada actor y el nivel de influencia en la aprobación de creación de distritos y cómo se configuraron las dinámicas para que Pichos lograra su distritalización, mientras que el centro poblado de Tocas no.



CAPÍTULO 2: Presencia del estado peruano en el territorio

En la primera sección de este capítulo se detalla la normativa de la administración territorial del Perú en un contexto de un proceso de descentralización incompleto que ha afectado a los espacios de poder local como las municipalidades provinciales y distritales. Asimismo, se presenta la normativa sobre la creación de distritos en el Estado peruano. Después se realiza un análisis sobre el proceso de municipalización de los Centros Poblados (CP en adelante) y la creación de nuevos distritos durante los últimos años.

En la segunda sección, se presenta una reconstrucción de las dinámicas sociales, políticas y económicas del VRAEM. Seguidamente, se presenta un resumen sobre las políticas públicas formuladas en el gobierno de Ollanta Humala en el VRAEM. Para finalizar la sección se describen las características sociodemográficas, económicas y políticas del distrito de Pichos creado en el año 2015 y del aún Centro Poblado de Tocas, a pesar de que ambos casos formaron parte del mismo pliego de propuestas del Ejecutivo al Congreso de la República.

2.1. El proceso de descentralización en la administración y normativa territorial del Perú

La transición democrática del Perú, a inicios del siglo XXI, permitió implementar el proceso de descentralización. Este proceso implicó la redistribución del poder entre los territorios (Monge & Ballón, 2018) a través de la transferencia de recursos del gobierno central hacia los organismos subnacionales – regional, provincial y distrital (Ayala et al., 2020) permitiendo que los organismos locales sean las unidades estatales más cercanas a la población. En ese sentido, propiciaron un ambiente adecuado para el empoderamiento de las municipalidades en espacios rurales (Muñoz, 2020), lo que incentivó a los CP para convertirse en municipalidades distritales. De esta forma, en las siguientes páginas se profundiza en el proceso de la creación de distritos desde la normativa peruana y se proporcionan algunos alcances sobre la creación de distritos en el Perú.

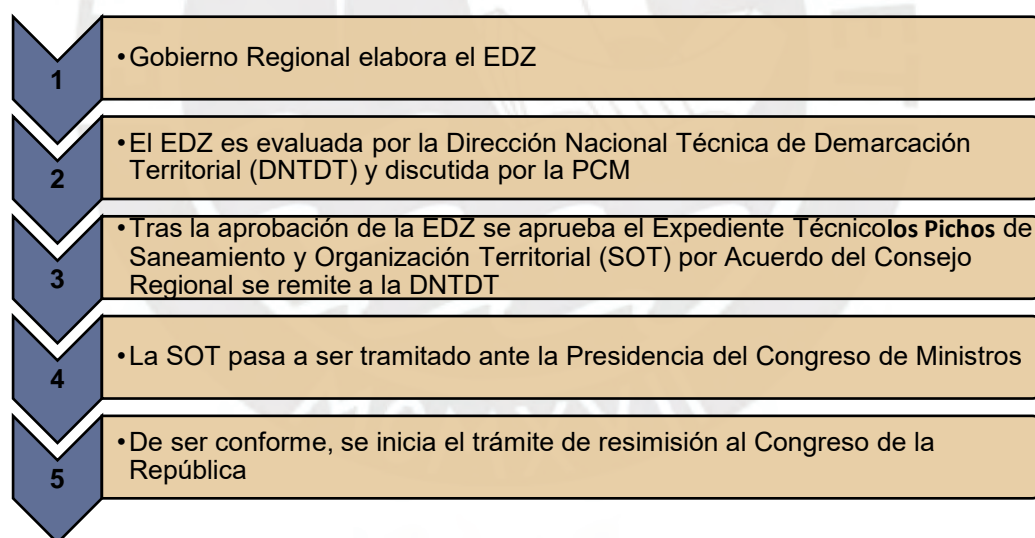
2.1.1. Creación de distritos: diseño normativo e institucional

La entidad rectora de la demarcación y organización territorial en el Perú es la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT), que se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). No obstante, a nivel

subnacional, los organismos competentes son las áreas técnicas en demarcación territorial de los Gobiernos Regionales y en un proceso regular son estos los que solicitan acciones de demarcación territorial a la PCM según las demandas locales (J.Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023).

Un proceso regular de la creación de nuevos distritos, tal como lo muestra la Figura 1. este empieza con la elaboración del Estudio de Diagnóstico y Zonificación (EDZ)⁹ por el Gobierno Regional respectivo. Este después tiene que ser aprobado en primer lugar por la PCM, a través de la evaluación de la DNTDT. Luego, el expediente técnico de Saneamiento y Organización Territorial (SOT) del distrito propuesto pasa por el mismo proceso de revisión de la EDZ. Finalmente, si el SOT es aprobado por la PCM, este debe ser inmediatamente remitido como proyecto de ley al Congreso. Los proyectos de ley que se pueden presentar son de tres tipos: Ley de creación de distritos, Ley de saneamiento y organización territorial, y Declaratoria de interés.

Figura 1.
Procedimiento regular para la creación de distritos



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley N°27795

En la elaboración del expediente técnico SOT se debe incluir los documentos sustentatorios de los requisitos para la creación de ese distrito (J.Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). En la Tabla 3. se puede apreciar los principales

⁹ Son estudios territoriales de evaluación y análisis de las interacciones físicas, culturales y económicas de las circunscripciones político-administrativas.

requisitos para la creación de distritos a nivel poblacional. En este caso se solicita una población mínima, opinión favorable de la población, una tasa de crecimiento positiva, identidad cultural, y la necesidad de servicios. Asimismo, el distrito propuesto debe contar con ciertas características geográficas (límites, organización territorial, superficie, etc.). Finalmente, también se precisa los requisitos socioeconómicos y geográficos con los que debe cumplir el Centro Poblado que se propone como capital.

Tabla 3.
Requisitos para la creación de distritos

Ámbito	Requisitos
Poblacional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opinión mayoritaria de la población involucrada 2. Población mínima (costa > 12, 000; selva > 4,000; y sierra > 3, 800) y tasa de crecimiento poblacional positiva 3. Identidad cultural/histórica o cohesión interna de la población 4. La necesidad de una adecuada prestación de servicios
Geográfico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unidad geográfica (UG) propuesta debe expresar homogeneidad o complementariedad. 2. La UG debe favorecer el desarrollo productivo y económico 3. No se debe mermar más del 50% de las rentas del distrito de origen. 4. Los límites estarán referidos a accidentes geográficos y/o elementos urbanos de fácil identificación. 5. La adecuación a los estudios de diagnóstico y zonificación para la organización del territorio del nivel provincial 6. La superficie no deberá ser mayor al 50% del distrito de origen 7. La denominación del distrito corresponderá a un vocablo con topónimos aborígenes, referencias geográficas o folklóricas.
Administrativo (Centro Poblado propuesto como capital)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Población mínima (2,500 en la costa; 1,800 en la selva; y 1,500 en la sierra) y una tasa de crecimiento poblacional positiva 2. Ubicación estratégica y de fácil accesibilidad 3. Condiciones de seguridad ante huaycos, deslizamientos, etc. 4. Plan de Ordenamiento aprobado por la municipalidad Provincial respectiva 5. Configuración urbana contigua y continuada 6. Servicio de educación, salud, comisarías, juzgados de paz, etc. 7. Ubicación fuera del ámbito de influencia de otra capital distrital o provincial 8. Saneamiento físico y legal no menor al 50% del total de sus predios

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamento de la Ley N°27795

Este proceso regular de creación de distritos puede ser acelerado a través de los proyectos de ley que declaran de interés nacional la creación de los distritos. De acuerdo con la normativa peruana, los tipos de iniciativas de ley para la creación de distritos son tres: declaratorias de interés, leyes de creación distrital y leyes de saneamiento y organización territorial. El Ejecutivo como ente rector en esta materia puede presentar iniciativa por cualquiera de los tres medios (J.Beraún, comunicación

personal, 11 de septiembre de 2023). Sin embargo, el Congreso solamente puede hacerlo a través de las declaratorias de interés.

No obstante, cabe resaltar que la aprobación de las declaratorias de interés a diferencias no implica un proceso constitutivo. En otras palabras, no crea nuevos distritos solo declara su creación como prioridad nacional (J.Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023; R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). De todas formas, tiene implicancias concretas, ya que generan una mayor presión política en el Ejecutivo y aceleran el proceso (Ayala et al., 2020), pues la PCM es quien se encarga del proceso y ya no las áreas técnicas de los gobiernos regionales. Además, permite la reducción de requisitos, de acuerdo con el Artículo 29 del reglamento de la Ley N°27795 de Demarcación y Organización Territorial aquellos distritos que son de interés nacional son eximidos de los requisitos en el ámbito población y de infraestructura.

A pesar de que este mecanismo lleve a la priorización de la aprobación del proyecto de ley, el Ejecutivo suele observar las leyes de declaratorias de interés aprobadas por el Congreso, ya que técnicamente las propuestas suelen tener un nivel bajo de viabilidad técnica. No obstante, durante los últimos años ha aumentado la presentación y aprobación de este tipo de mecanismos a generando falsas expectativas en la población y presión en el Ejecutivo. En esta línea en la siguiente sección se presenta desarrolla este fenómeno con mayor detalle.

2.1.2. Municipalización de centros poblados y creación de nuevos distritos

Las municipalidades son el eje central de los gobiernos locales, ya que son los responsables de implementación de los servicios y promotores del desarrollo en el territorio (Zas Friz, 2020). Por tanto, son las instituciones más cercanas a la población. El Perú cuenta con tres niveles de administración: regional, provincial y distrital. No obstante, normativamente existe una homogenización de las municipalidades subnacionales (distrital y provincial) ante la ley, ya que tienen las mismas competencias causando un alto grado de superposición de sus funciones y competencias (Muñoz, 2014).

Este escenario se complejiza aún más con la presencia de las municipalidades de centros poblados (MCP en adelante). De acuerdo con la normativa peruana (Ley N°30937), las MCP tienen limitadas facultades en el área política, administrativas y sobre todo fiscal (Ayala et al., 2020), pues no tienen capacidad de proponer leyes al

Congreso. Asimismo, las facultades y obligaciones del alcalde son reguladas por decreto de la alcaldía provincial o distrital, y la entrega de recursos también se otorga por acuerdo de la municipalidad provincial o distrital respectiva.

Esta situación, coloca a las MCP en desventaja en comparación con las municipalidades distritales, por lo que optan por la elevación de su estatus a distritos (Ayala et al., 2020) generando así un proceso de escalamiento de niveles político-administrativos. Dinámica que tiene mayor fuerza en las zonas rurales del país. De acuerdo con la literatura, es la población de estas zonas las que demandan históricamente reconocimiento, visibilización e inclusión al sistema formal estatal (Muñoz, 2020).

Sumando a ello, de acuerdo con los datos empíricos, son las provincias con mayor ruralidad son las que cuenta con un mayor número de MCP. La Figura 2. resalta que en la región centro-sur del Perú se sitúan las provincias con mayor cantidad de MCP, Huancavelica con 97 y Tayacaja con 90 respectivamente. Estas mismas provincias cuentan con un nivel alto de ruralidad. Para el año 2017, el 46.2% de la población de la provincia de Huancavelica es rural y más del 75% lo es en Tayacaja (INEI, 2018-B).

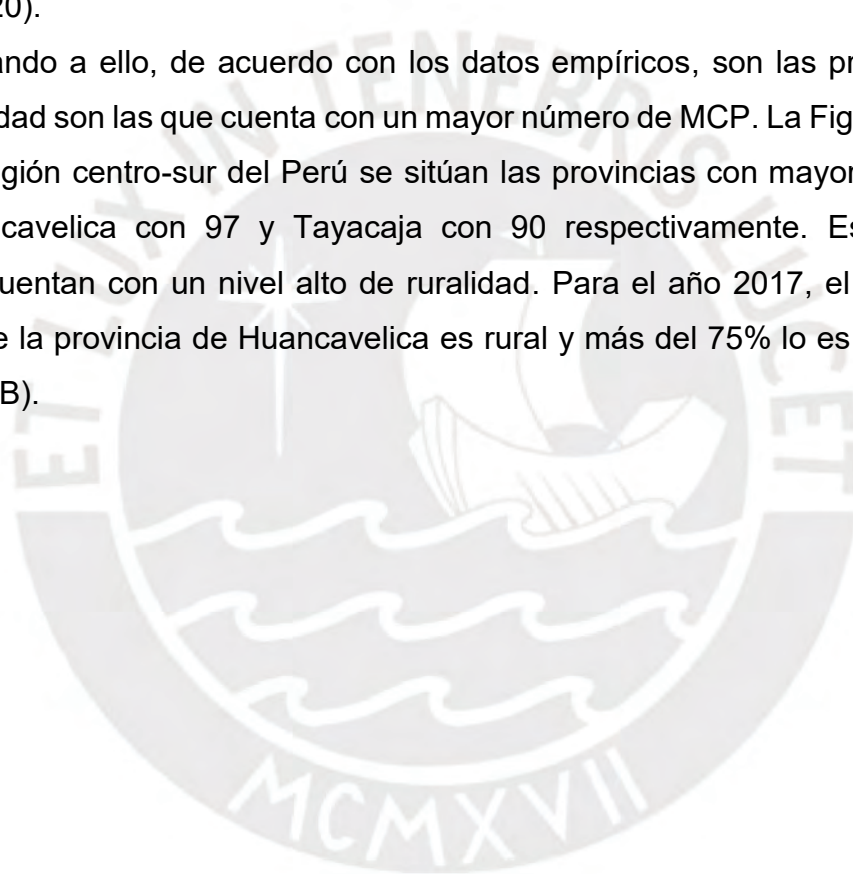
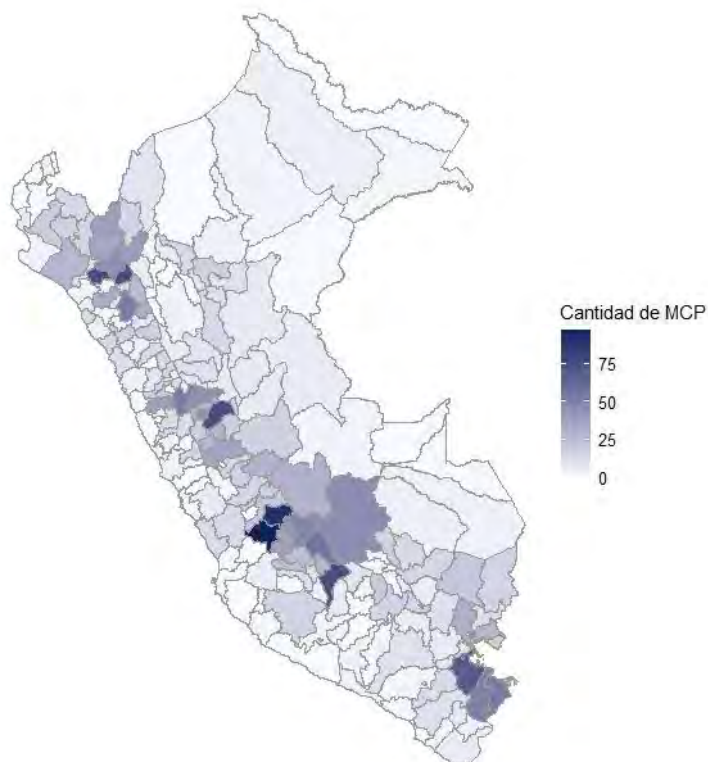


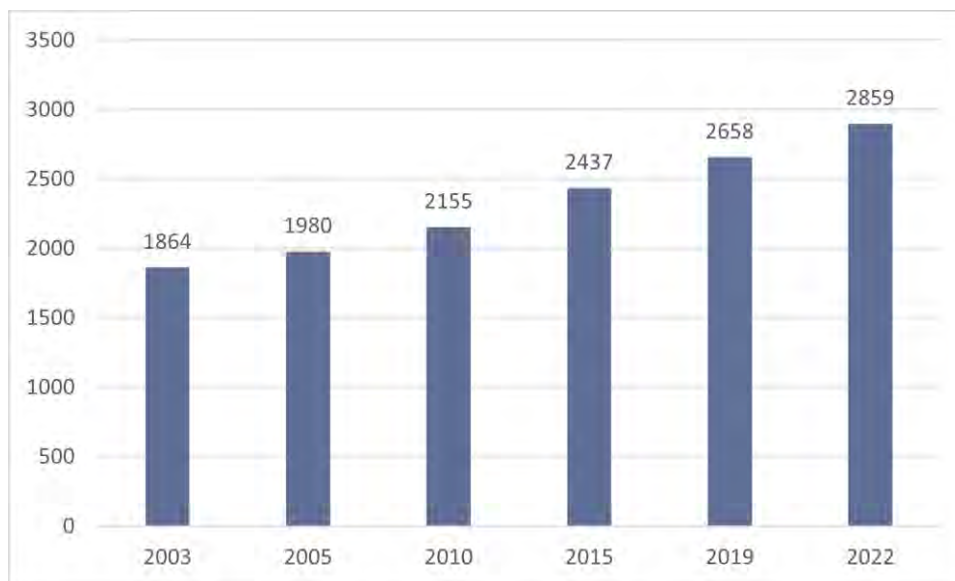
Figura 2.
Distribución de Municipalidades de Centros Poblados por provincia en el Perú (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Nacional de Municipalidades (INEI)

Hasta el 2022, en todo el territorio peruano se registraron formalmente 2900 Municipalidades de Centros Poblados. La Figura 3. refleja este crecimiento continuo de las MCP mostrando que el periodo en el que se crearon mayores MCP fue entre el 2010 y 2015 con 282. Asimismo, durante el año 2022 y 2019, se crearon 201. Estas cifras muestran que, desde la implementación de la descentralización, en promedio se estarían creando 54 centros poblados cada año.

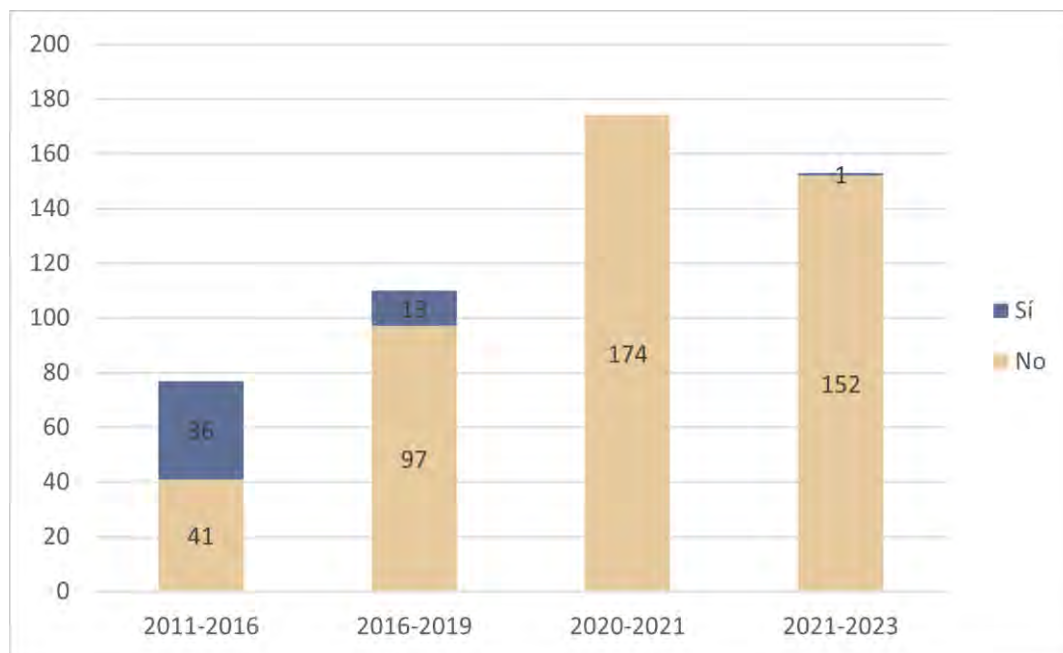
Figura 3.
Número de Municipalidades de Centro Poblado (2003-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de Registro Nacional de Municipalidades (INEI)

En la misma línea, la demanda de la creación de distritos también ha tenido una tendencia creciente. En la Figura 4. se puede observar la comparación de cuántos distritos se quisieron crear y los que se crearon por periodo legislativo. En primer lugar, se evidencia que la mayor cantidad de distritos creados se dio entre 2011 y 2016, gobierno de Ollanta Humala. No obstante, el número de distritos propuestos para crearse no bajó; por el contrario, subió buscando crear 172 distritos entre el año 2020 y el 2021. En este periodo a diferencia del primero (2011-2016) el principal promotor fue el poder Legislativo.

Figura 4.
Comparación de la cantidad de distritos propuestos con los creados por periodo legislativo

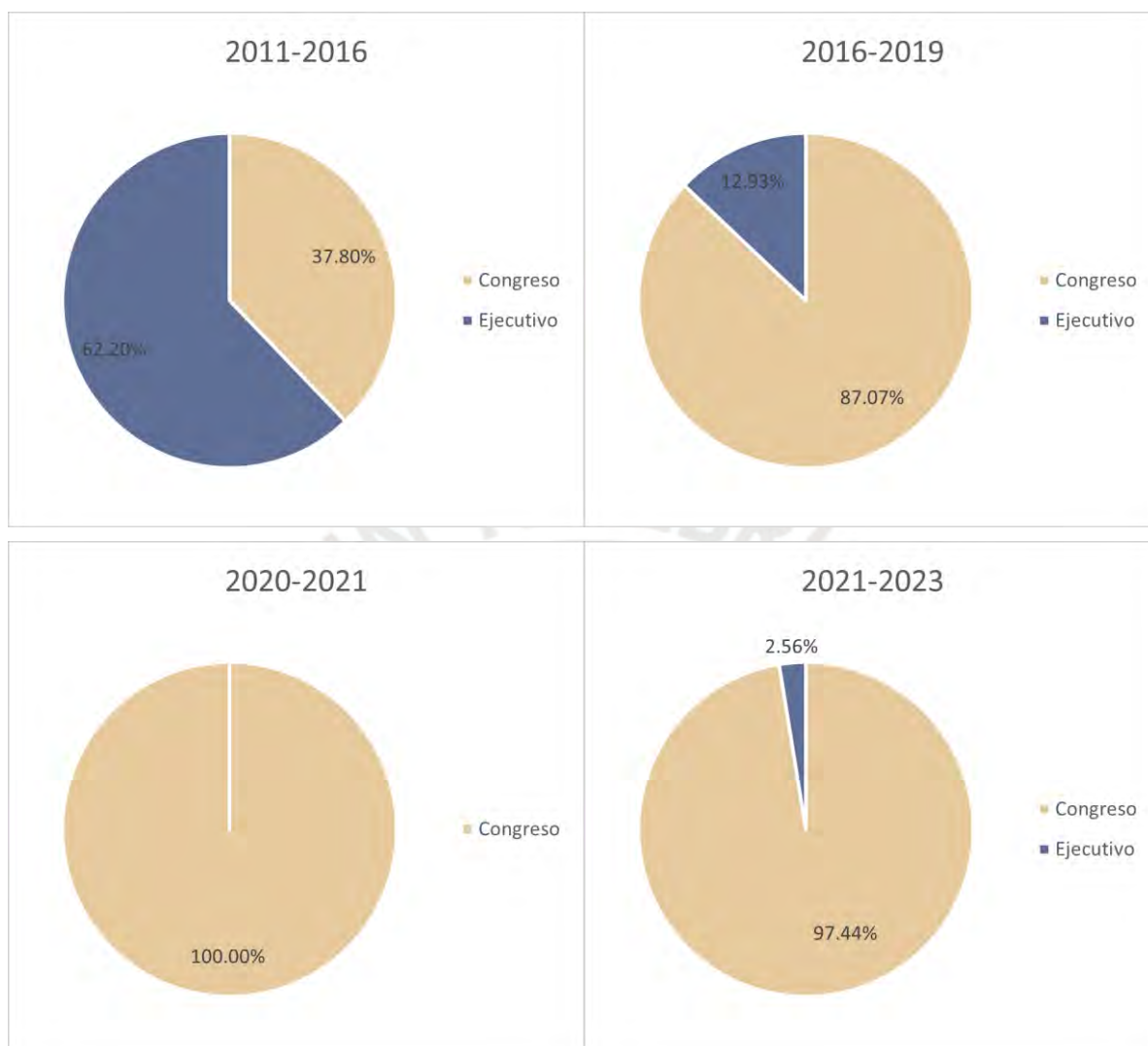


Fuente: Elaboración propia a partir de la plataforma digital del Congreso de la República

Se evidencia que el Congreso ha sido la entidad que ha propuesto más creaciones de distritos desde el año 2011 hasta 2023. No obstante, en la Figura 5. se puede observar que de acuerdo con el periodo legislativo ello cambia. Por ejemplo, durante 2011 y 2016 el principal impulsor de la creación de distritos fue el Ejecutivo, mientras que durante el 2020 y 2021 fue el Congreso. El Ejecutivo disminuyó su participación después de la finalización del gobierno de Ollanta Humala (2016). En el siguiente periodo (2016-2019), el Congreso reabrió los proyectos de ley pendientes que habían sido propuestos por el Ejecutivo anteriormente. Lo mismo sucede entre 2021 y 2023, con la excepción de un proyecto de ley nuevo: el de Alto Trujillo.¹⁰

¹⁰ Para mayor información de este caso particular revisar la investigación de Ayala et al. (2020).

Figura 5.
Porcentaje de distritos propuestos por periodo legislativo



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Congreso de la República.

De acuerdo con Ayala et al. (2020) las declaratorias de interés se ha convertido en una herramienta crucial para el Congreso, ya que por medio de ella los y las congresistas inciden en favor de los centros poblados que demandan mayor atención estatal. Sin embargo, este fenómeno ha causado varios conflictos y confusión en la población, pues se les ha convencido que se han creado su distrito, cuando en realidad no es así (J.Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023). No obstante, ello no ha impedido que los congresistas sigan presentando más proyectos de leyes de esta índole.

2.2. Características sociales, económicas y políticas del VRAEM

El Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) es una zona compleja, debido a su composición y la convergencia de diversos problemas: económicos, socioculturales, ambientales y políticos (Defensoría del Pueblo, 2022). De acuerdo con el INEI (2020), el distrito con mayor pobreza monetaria a nivel nacional se encuentra en el VRAEM (Ayacucho) con un 81.3% de pobreza monetaria total. Asimismo, las brechas sociales aún son notorias. Todavía la infraestructura de salud y educación son precarias, más del 90% de establecimiento de salud de atención primaria no cuentan con las instalaciones adecuadas para la atención. En el caso de los centros educativos, el 39% requieren sustitución total (Defensoría del Pueblo, 2022).

La economía principal en la que se ha basado esta zona ha sido el cultivo de hoja de coca: se estima que 34% del PBI del VRAEM procede de actividades agropecuarias (TAHOR Peruana, 2015) y 55.3% del valor bruto de la producción (VBP) corresponde a los cultivos de hoja de coca (Mendoza & Leyva, 2017). De esta forma, actividades ilícitas como el narcotráfico se asientan y crecen. Además, años pasados este territorio también fue tomado por Sendero Luminoso, que se replegó en el conflicto armado con las FFAA en la sierra ayacuchana (CVR, 2003).

Entonces para comprender las dinámicas sociales y políticas del VRAEM es indispensable estudiar la relación de la sociedad civil y actores no estatales con el Estado, pues contribuyen a entender el proceso de intervención estatal en este territorio. (Casas & Ramírez, 2017). De acuerdo, con la literatura durante el conflicto armado interno, en el VRAEM, se crearon los Comités de Autodefensa (CAD) que, en un principio, mantuvieron una alianza de protección con los narcotraficantes para luchar contra Sendero Luminoso (Durand, 2005; Casas & Ramírez, 2017; Paredes & Pastor, 2021) logrando protegerse de la influencia de Sendero Luminoso. Así, estos pudieron frenar con mayor éxito la monopolización de la economía de la coca por los actores subversivos que el Huallaga (Paredes & Pastor, 2021)

De esta forma, el poder simbólico de los agricultores, debido a su legitimidad y al peso que ostentan en la zona, los posiciona positivamente en las negociaciones con el Estado, permitiendo así una presencia negociada del Estado en el territorio (Paredes & Pastor, 2021).

Específicamente, en el gobierno del expresidente Ollanta Humala, la atención de la zona del VRAEM se convirtió en prioridad nacional. Su gobierno vio la necesidad de reformular las políticas de esta zona, en especial el plan VRAE elaborado por el gobierno de Alan García. De esa forma, se emitió el Decreto Supremo 074-2012-PCM, el cual tenía el objetivo “de proponer políticas, planes y estrategias de intervención integrales en el VRAEM, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso a fin de lograr el tan ansiado desarrollo y la paz social en el VRAEM” (Defensoría del Pueblo, 2022, p. 37). Este decreto reemplazó el plan VRAE, por el nuevo Plan de Intervención VRAEM el cual amplió su zona geográfica.

Previamente a la aprobación de este decreto esta área no consideraba al valle de Mantaro en su zona de influencia. Por lo que tenía solo la nominación de VRAE (El Peruano, 2019; Zevallos, 2012). En esta nueva zona geográfica se reconoció formalmente a la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica. La región cumplía un papel transcendental en el tránsito de insumos químicos (Zevallos, 2012) y de los llamados “mochileros”, quienes transportaban la droga de la zona del valle (RPP, 2010). Seguidamente, en ese mismo año (2012). se creó la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – CODEVRAEM a través de ese mismo decreto.

Fue este marco el sustento de creación de distritos en la zona. De acuerdo con la exposición de motivos de los proyectos de ley para la creación de los 32 distritos en el VRAEM se estipula que la creación de nuevos distritos es parte de las políticas, planes y estrategias de intervención integrales en la VRAEM para atender su situación crítica, y garantizar la pacificación de la zona.

2.3. Una historia detrás: características socio-económicas y políticas de Pichos y Tocas

Los pueblos de Pichos y Tocas empezaron el proceso de creación de su distrito con características similares en su economía y población. No obstante, solamente uno logró la obtención del estatus de distrito. En primer lugar, se realiza un resumen de la historia de fundación de ambos pueblos, ya que en el trabajo de campo se reconoció su importancia para explicar el éxito en la creación de su distrito. No se profundiza en esta sección, pero sí se presenta un resumen de su fundación e hitos más importantes que influyeron en su estructura social y política de cada pueblo. En segundo lugar, se

describe con detalle las características socioeconómicas y políticas de cada uno de ellos resaltando algunas diferencias en su organización social y política. En tercer lugar, se presenta la organización social y política de cada pueblo a través de la presentación de los principales actores que participaron en la búsqueda de la creación de sus distritos.

2.3.1. La comunidad campesina de Pichos

La comunidad campesina de Pichos fue reconocida el 06 de abril de 1940 por el Estado peruano, pero los terrenos comunales ya habían sido previamente reconocidos a nivel distrital en 1921 por la municipalidad de Huaribamba ((1) Qatary Pichos Llaqta | Facebook, 2022). Recién a partir de 1920, el Estado peruano reconoce la existencia de las comunidades indígenas pasando de una política de ignorancia de las comunidades a una de protección (Laats, 2000). Después de varios años, en 1998, se crea la municipalidad del centro de Pichos, que al igual que otros pueblos buscaban una mayor oferta de servicios, proyectos y presupuesto para sus comunidades (Burneo & Trelles, 2019).

La creación de esta nueva institución no desplazó el poder y legitimidad que tenía la comunidad campesina de Pichos en su territorio. Todo lo contrario, esta mantuvo su poder y nivel de organización. De esta forma, la comunidad hasta la actualidad tiene un mayor peso político que el centro poblado. Esta sigue siendo reconocida como “la institución representativa y de mayor presencia” en el pueblo (Zamudio & Pérez, s. f.). Actualmente, pichos como distrito también alberga otras comunidades campesinas. En total fueron siete: Carhuac, Pucarapata, Putacca, San Juan de Chinchihuasi, Dos de Mayo de Ccarerac, Pariac y San Cristobal de Buenos Aires de Puitoc Cuypara). Todas estas comunidades fueron reconocidas por el Estado después de 1970. La más antigua después de Pichos es Pariac reconocida en 1973 y la más reciente Carhuac en el año 2012. A pesar de esta variedad de actores a nivel local, quiénes centralizaron la organización para la distritalización fue la comunidad de Pichos, que también por ser la más antigua tenía mucho más poder y legitimidad en el territorio.

- Características socio-económicas y demográficas

La localidad de Pichos perteneció antiguamente al distrito de Huaribamba de la provincia Tayacaja. En aquel entonces, contaba la denominación de Centro Poblado, y

el título de comunidad campesina. Geográficamente, el distrito se encuentra en la región oriental de la ciudad de Huancavelica entre los ríos Acobamba y Chinchaybamba. Hacia el oeste limita con el distrito de Pazos, hacia el sur con Salcabamba, hacia el este con San Marcos de Rocchac y Salcabamba, y hacia el norte con el CP de Acopalca de la región de Junín (Municipalidad Distrital de Pichos, 2022).

Administrativamente, de acuerdo con “Juan”, miembro de la mesa directiva de la comunidad campesina de Pichos, el distrito se organiza en cuatro centros poblados: Pariac, Puytoc, San Juan de Shicchicancha y Carhua; además de siete anexos: San José de Pitic, Pucarapata, Caricac, Corazón de Jesús de Ranracancha, San Cristóbal de Antipahuasin, Putaca y Collpa. Asimismo, los tres primeros CP cuenta con sus propios anexos. En primero tiene a Ñuñunga, el segundo a Ayahuasi, el tercero a Yanama.

Económicamente Pichos se sostiene por la siembra del maíz, por lo que se autodenominan el pueblo milenario del maíz. Producen aproximadamente 50 variedades de maíz (Peru21, 2020). Como segundo producto tienen a la papa y en las zonas bajas también producen lúcuma, palta, granadilla, chirimoyas, entre otros, pero en menor cantidad comparado con el maíz.

- Principales actores sociales y políticos

Los actores principales de Pichos que intervinieron en la creación del distrito fueron los miembros del comité de la Comunidad Campesina de Pichos, el comité pro-distritalización, y los pobladores de la Centro Poblado. El comité que logró el objetivo se formó en el año 2010 por acuerdo de la Comunidad Campesina en una Asamblea General (J. De La Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Estuvo conformado por Serapio Cunyas, presidente; Edgar Gabriel, secretario; Cirilo Yanse, tesorero; Jhonatan de la Cruz, primer vocal; Horacio Huanasca, segundo vocal; y Sixto Julián, fiscal. No obstante, solamente estuvieron activos Serapio Cunyas, Johanatan de la Cruz y Cirilo Yanse (J. De La Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

Por su parte, la Comunidad Campesina estuvo presidida por León Huanasca, quién junto con la junta directiva y la población apoyaron con diversos recursos al comité. Además, supervisaron su trabajo, pues el comité rendía cuentas a la

comunidad en sus asambleas generales (L. Huanasca, comunicación personal, 10 de agosto de 2023).

2.3.2. El Centro Poblado de Tocas

De acuerdo con “Luis”, un antiguo habitante, Tocas fue una hacienda pertenecía a una sola persona, Patrocinia Enriquez, conocida coloquialmente como “mamá Pato”. Con el tiempo esta hacienda, se dividió entre las hijas de “mamá Pato”. Más adelante, con la implementación de la reforma agraria estas haciendas se convirtieron en Cooperativas Agrarias (Laats, 2000). En total de acuerdo con “Luis” fueron siete cooperativas: “San Julián, Pillcos, Chacas, Ninabamba, Vista Alegre, 2 de Mayo y Tacsana”. Sin embargo, “Pedro” agregó que esta iniciativa fracasó, y “Luis” explicó que la razón principal fue la desarticulación de las haciendas, pues los campesinos no se pudieron organizar a falta de liderazgos claros. De esta forma, entre fines de la década de los setenta e inicio de los ochenta, estas cooperativas se desarticulaban y se les presentó dos opciones: convertirse en comunidades campesinas o dividir el territorio en parcelas. “Luis” narró que, del grupo de las siete cooperativas, solamente Vista Alegre y Tacsana decidieron ser comunidades campesinas, mientras que el resto decidió parcelar su territorio.

Actualmente, el pueblo Tocas no cuenta con terreno comunal, más bien la mayoría de su territorio son parcelas privadas, lo que ha permitido la formación de élites locales. “Luis” explicó que no todas las haciendas pasaron por una reforma total de sus tierras, algunas fueron sometidas a reformas parciales, lo que permitió a los hacendados conservar proporciones más grandes de territorio. Por su parte, “Pedro” completó la narrativa al señalar que los actuales propietarios de estos terrenos no son los antiguos hacendados, ya que estos vendieron los terrenos a lo largo del tiempo, cediéndolos a nuevos propietarios. Además, “Luis” indicó que, debido al alto intercambio comercial en la zona, hubo una migración significativa de personas, lo que también influyó en el cambio de propietarios.

En resumen, los acontecimientos políticos, sociales y económicos han afectado el pueblo de Tocas, permitiendo que albergue una población diversa. No obstante, estos cambios también han propiciado que las personas sobrepesen sus intereses personales sobre las del pueblo. Una muestra clara de ello fue que los principales impulsores de la creación del distrito fueran las élites locales y que la población no haya participado activamente en este proceso, ya que carecían de organización.

- Características socio-económicas y demográficas

El Centro Poblado de Tocas pertenece al distrito de Colcabamba, provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica. Se ubica a 8.00 km de la ciudad de Colcabamba y a 120 km de ciudad de Huancayo de la región Junín. Por el norte, limitada con la capital distrital Colcabamba, por el sur con el C.P. de Poccyacc, por el Este con el C.P. Chanchas y por el oeste con el C.P. de Chuspi (Municipalidad Distrital de Colcabamba, 2014).

De acuerdo con “Rosa” y “Ramón”, servidores públicos del municipio del C.P. de Tocas, este comprende diez anexos: Tacnasa, 2 de Mayo, Samanez, Amaru, San Martín de Putaja, San Luis de Matará, Chuspi, Pacus, Accocuchu, Ninabamba, Arrallán, Santa Rosa, Agua Dulce, Tenería y Vista Alegre. “Rosa” también mencionó que la principal actividad económica, al igual que Pichos, es la agricultura, teniendo como producto bandera al maíz, seguido de la papa. También producen otros tubérculos y legumbres, pero en menores cantidades.

- Principales actores sociales y políticos

Los actores principales de Tocas que promovieron la creación del distrito fueron las autoridades de alcaldía del Centro Poblado de Tocas y el comité pro-distritalización. Los miembros que encabezaron el comité pro-distritalización fueron también alcaldes del Centro Poblado de Tocas. El presidente Guillermo Hermosa Huamán fue alcalde desde 2012 hasta 2015 y el vicepresidente Andrés Turco entre 2015 y 2018. Asimismo, ambas autoridades son élites locales que poseen un nivel alto poder económico y político en la zona. Finalmente, a diferencia de Tocas, la capital, no cuenta con una comunidad campesina, sus tierras son parcelas privadas.

CAPÍTULO 3: El éxito de la creación del distrito de Pichos y la aún lucha del pueblo de Tocas

Este capítulo muestra que Pichos logró convertirse en distrito por la combinación de tres factores: 1) por un alto nivel de organización y cohesión social de los pobladores de Pichos, 2) la construcción de una narrativa que fue capaz de sostener el trabajo del comité pro-distritalización de Pichos durante todo el proceso de creación del distrito, 3) la presencia activa de un *bróker*, quien actuó como vínculo entre el comité y las instancias a nivel nacional como el Congreso y poder Ejecutivo. Por el contrario, Tocas no llegó a ser distrito debido a la ausencia de comunicación y coordinación conjunta de los miembros de su comité, lo que, a su vez, impidió la construcción de una narrativa legitimadora capaz de fortalecer a la coalición para el logro de su objetivo. Finalmente, la coalición de Tocas no contó con el apoyo de un *broker* político en el nivel nacional.

Entonces, en esta línea, el presente capítulo desarrolla el argumento con mayor detalle. En primer lugar, se explica cómo se abrió una ventana de oportunidad para la creación de nuevos distritos en el gobierno de Ollanta Humala. En segundo lugar, se muestra la organización y composición de las coaliciones territoriales tanto de Tocas como de Pichos. En tercer lugar, se expone con mayor detalle cómo factores sociales, políticos e históricos influyen en el proceso de creación de un distrito. Para ello en la primera subsección, se discute la importancia de una narrativa legitimadora dentro de la coalición y la organización social. En la segunda subsección, se reconoce la importancia de un *broker* para la canalización de las demandas de la sociedad civil y las altas esferas del gobierno.

3.1. Creando una ventana de oportunidad: La mirada política del gobierno de Ollanta Humala para la creación de distritos

En el gobierno de Ollanta Humala se abrió una ventana de oportunidad para la creación de nuevos distritos a partir de la acumulación de dos acontecimientos. El primero estuvo relacionado con el fin de la suspensión de la creación de distritos y provincias¹¹. Al iniciar su gobierno, Ollanta Humala no prorrogó esta modificación. En segundo lugar, tras iniciar su mandato declaró prioridad nacional al VRAEM mediante la emisión del Decreto Supremo N°074-2012-PCM, lo cual permitió que los pueblos

¹¹ Para mayor información revisar la primera disposición complementaria de la Ley N°27795

que se encontraban en esta jurisdicción utilizaran este marco legal y lograran que la creación de distritos sea también interpretada como prioridad nacional. El gobierno de Ollanta Humala no tuvo una intención expresa de crear nuevos distritos al iniciar su gobierno. No obstante, el despliegue de nuevas políticas en el VRAEM hizo posible el ingreso de esta demanda en la agenda pública. En los siguientes párrafos se analiza a mayor detalle este proceso.

En aquel entonces se aprobó el Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial 2013-2016 a través de la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (DNTDT) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Este documento identificó la creación de distritos como una problemática estructural e histórica que causaba fragmentación territorial (PCM, 2013). No obstante, justamente en el periodo de la implementación de este plan creció el número de creación de distritos. Se crearon 36 distritos de un total de 77, representando un poco más de 51% tal como lo muestra la Figura 4.

De acuerdo con John Beraún, funcionario de la DNTDT, las creaciones en este periodo se dieron en zonas amazónicas y altoandinas. Estas creaciones no fueron casos que incentivaron la fragmentación territorial, ya que la DNTDT considera que la fragmentación territorial se refiere a la “creación de distritos tan pequeños en lugares que tienen muchos distritos cercanos en las inmediaciones.” (J. Beraún, comunicación personal, 04 de octubre de 2023). Siguiendo esta afirmación, este fenómeno no aplicaría a los casos estudiados, ya que tanto Pichos como Tocas se encuentran en zonas rurales de la sierra peruana. No obstante, la literatura revisada menciona que el proceso de creación de distritos es un fenómeno que causa la fragmentación territorial causando diversos obstáculos para la implementación de las políticas públicas (MINEDU, 2015; Neyra, 2011). Esta precisa estaría siendo cuestionada por estos casos. Además, otro vacío que no muestra la literatura es la diferencias entre la creación de nuevos distritos en zonas rurales y urbanas (Muñoz, 2014; Valadez, 2021).

En este contexto, varios pueblos del Perú que buscaban su distritalización desde antes que se abriera esta ventana, vieron este escenario como una oportunidad perfecta para lograr sus objetivos. En Huancavelica, se encontraban pueblos que buscaban su distritalización por más de 40 años: Huanaspampa, Chopcca, Quichuas y Pichos (O. Zamudio, comunicación personal, 21 de septiembre de 2023). No obstante, solamente los dos últimos de este grupo lograron ese objetivo. Ese resultado

estuvo directamente relacionado con la emisión del DS N°074-2012-PCM. Esta nueva política representó la oportunidad para que cierto territorio de Huancavelica sea incluido en la zona de influencia del VRAEM.

La población demandó que la provincia de Tayacaja formara parte también del Valle del Río Amazonas y Ene (VRAE), ya que se buscaban mayores recursos y construir infraestructura básica (O. Zamudio, comunicación personal, 21 de septiembre de 2023). Este proceso de adhesión de nuevas zonas geográficas no fue inmediato. En el 2008, el gobierno de Alan García definió el rango de acción geográfica del Plan VRAE a través del DS 021-2008-DE-SG. El documento agregó a esta zona a las provincias de Huanta, la Mar (Ayacucho); a la provincia de Tayacaja (Huancavelica); a los distritos de Kimbiri, Pichari y Vilcabamba de la provincia de la Convención (Cusco), en la provincia de Satipo, y a los distritos de Andamarca y Comas de la provincia de Concepción (Junín).

Sin embargo, la delimitación de los distritos de Huancavelica tenía problemas, porque el decreto no los especificaba. Zamudio narra que el Estado demandaba que los distritos estuvieran literalmente escritos en la ley (O. Zamudio, comunicación personal, 21 de septiembre de 2023). No obstante, Beraún aseguró que la ley se desprendía que eran todos los distritos de la provincia de Tayacaja (J. Beraún, comunicación personal, 04 de octubre de 2023). Esa situación cambió con la emisión del DS 074-2012-PCM, el cuál ampliaba y detallaba literalmente las áreas de intervención del VRAEM. Esta nueva normativa dividió el VRAEM en dos: influencia directa e indirecta¹².

En la Tabla 4. se puede apreciar la división geográfica del VRAEM. Por ejemplo, en Huancavelica se agregaron nuevos distritos: Chinchihuasi, Pachamarca y San Pedro de Coris (Churcampa); en Junín, Andamarca (Concepción) y Santo Domingo de Acobamba y Parihuanca (Huancayo); finalmente en Apurímac, Andarapa, Kaquiabamba y Pacobamba (Andahuaylas), y Huaccana, Ongoy, Ocobamba (Chincheros). El DS 074-2012-PCM a diferencia de su predecesor especifica cuáles son los distritos de Tayacaja que se encuentran dentro del VRAEM. Este cambio en la legislación peruana permitió que diversos pueblos de la zona busquen su distritalización. Algunos como Pichos y Quichuas, se encontraban gestionando su

¹² En el DS 074-2012-PCM se señala que la zona de influencia directa es la de intervención y la indirecta de influencia. No obstante, en la presente tesis se maneja los términos directos e indirectos para no causar confusión.

creación incluso antes de la emisión del decreto. Otros pueblos como Tocas y Andaymarca se sumaron después (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023).



Tabla 4.
Área geográfica del VRAEM desagregado por departamento, provincias y distritos

Departamento	Provincia	Distritos (2008)	Distritos (2012)	
Ayacucho	Huanta	Ayahuanco, Llochegua, Sivia y Santillana	Huanta	
	La Mar	Ayna, San Rosa, San Miguel, Anco, Chungui	Samugari	Luis Carranza, Tambo y Chilcas
Huancavelica	Tayacaja	¹³	Surcubamba, Huachocholpa, TintayPuncu y Colcabamba	Acostambo Daniel Hernández, Pazos, San Marcos de Rochac, Huribamba, Salcahuasi y Ñahuimpuquio
	Churcampa			Chinchihuasi, Pachamarca y San Pedro de Coris
Cusco	La convención	Kimbiri, Pichari y Vilcabamba		Echarate
Junín	Satipo	Mazamari, San Martín de Pangoa y Río Tambo		
	Concepción			Andamarca
	Huancayo		Santo Domingo de Acobamba y Parihuanca	
Apurímac	Andahuaylas			Andarapa, Kaquiabamba y Pacobamba
	Chincheros			Huaccana, Ongoy, Ocobamba
			Influencia indirecta	Influencia directa

Fuente: Elaboración propia a partir del DS N°021-2008-DE-SG y DS N°074-2012-PCM

¹³ El DS N°021-2008-DE-SG no detalló los distritos de intervención. No obstante, en las entrevistas se aclara que había barreras para que implementaran las políticas del VRAEM en esta zona justamente porque los distritos no estaban escritos explícitamente.

En resumen, estos cambios crearon la oportunidad para lograr la creación de nuevos distritos en Huancavelica, ya que era imposible hacerlo por la vía regular¹⁴ (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023). La declaración del VRAEM como prioridad nacional (DS-074-2012-PCM), permitió que la creación de distritos también se interprete en este marco. Específicamente a la luz del Artículo 29 del reglamento de la Ley N°27795 de Demarcación y Organización Territorial, el cual establecía que “los expedientes de demarcación territorial en zonas de frontera u otros de interés nacional, tendrán un tratamiento prioritario y especial”.

Esto implicó que el proceso se redujera en tiempo y requisitos, ya que de acuerdo con el reglamento 1) se debía eximir los requisitos de población e infraestructura sanitaria y 2) el ente competente de llevar el proceso pasa a ser la PCM a través de la DNTDT y no el gobierno regional respectivo. De esta forma, se abre la ventana de oportunidad para aquellos pueblos que buscaban su distritalización desde hace varias décadas y también permitió que otros se sumaran en el camino. Para explicar el proceso a mayor profundidad en la siguiente sección se analiza la creación de nuevos distritos desde el marco teórico de las coaliciones territoriales, el cual permitirá analizar la interacción de los actores, sus intereses y valores además de tomar en cuenta el contexto (Del Castillo, 2020; Domínguez, 2011; Franceschet & Diez, 2012).

3.2. Organización y composición de las coaliciones

Las coaliciones territoriales tanto de Pichos como de Tocas estuvieron conformadas por diversos actores. En ambos casos contaron con la participación de actores sociales y políticos tanto a nivel subnacional como nacional. En el nivel subnacional participaron miembros de los comités pro-distritalización, comunidades campesinas, las municipalidades del Centros Poblados, el gobierno regional, provincial y distrital. En este nivel los actores que tuvieron mayor participación fueron los del nivel social, en especial los comités pro-distritalización.

A nivel nacional, la coalición estuvo principalmente integrada autoridades de la DNTDT, PCM, Presidencia y Congreso de la República. Dentro de estas instituciones se encontraban políticos, técnicos, asesores, personas de confianza, etc. Asimismo, participaron personas externas al gobierno como consultores privados. La diversidad de actores y su interacción fue bastante compleja y no lineal, debido a la variedad de

¹⁴ Para más detalle revisar la Figura 1.

esferas de influencia y niveles de poder de los actores. En ese sentido, primero se describe las características, intereses e incentivos de los principales actores de cada coalición en la siguiente sección. Luego, en la subsiguiente, se analiza la interacción de los actores dentro de cada coalición.

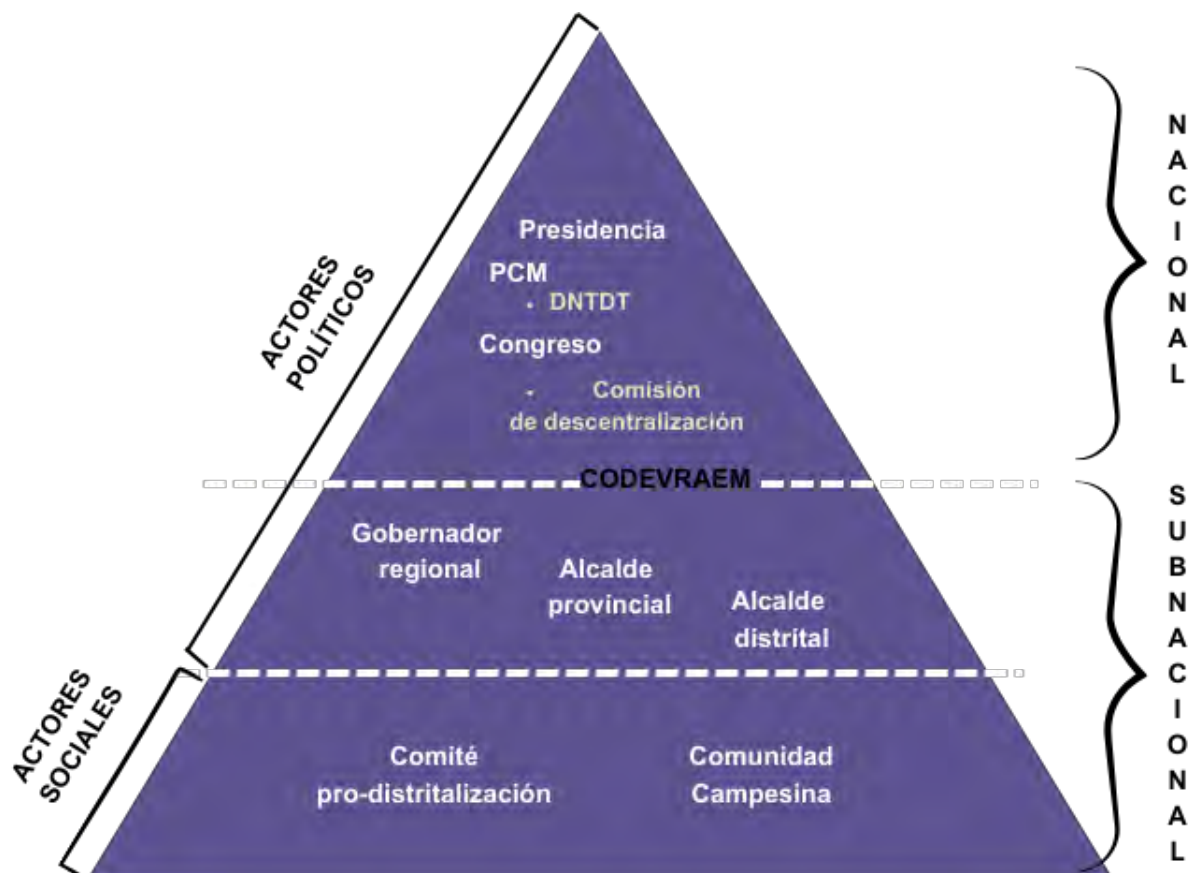
3.2.1. Caso exitoso: Pichos

El pueblo de Pichos contó con una variedad de actores sociales y políticos tanto en el nivel nacional y subnacional. En la Figura 6. se puede observar esa división. Por el lado de los actores sociales, el principal actor fue el comité pro-distritalización de Pichos. No obstante, solamente participaron tres de un total de seis miembros electos¹⁵. Ellos fueron Serapio Cunyas, presidente del comité; Jhonatan de la Cruz, vocal; y Sixto Julián, Fiscal. El comité es uno de los actores principales de la coalición, ya que fue el ente que canalizó las demandas de la población y promovió la creación del distrito. Los pobladores de Pichos buscan un mayor nivel desarrollo tanto a nivel político como social y económico (J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023), pues sus necesidades no eran satisfechas. Por ejemplo, uno de los principales problemas a los que se enfrentaban era el insuficiente atención y apoyo de la municipalidad de Huaribamba, distrito al que pertenecían (J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; F. Aliaga, comunicación personal, 07 de agosto de 2023).

En segundo lugar, otro actor social importante fue la comunidad campesina de Pichos. Esta fue la institución que creó el comité pro-distritalización y durante la gestión del comité le hizo seguimiento y supervisó su trabajo (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023, J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; L. Huanasca, 10 de agosto de 2023).

¹⁵ Revisar el punto 2.3.1. La comunidad campesina de Pichos para mayor información.

Figura 6.
Configuración social y política de los actores de la coalición territorial de Pichos



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas para la investigación

Asimismo, en el segundo nivel del triángulo de la Figura 6. estuvo conformado por actores políticos del nivel subnacional. Entre estos, el principal actor fue el alcalde de Huaribamba, Fabián de la Cruz Unsihuay.¹⁶ Él había nacido en Pichos, por lo que el comité lo presionó con incentivos tanto positivos como negativos para que aprobara la distritalización de Pichos. El presidente cuenta que le dijo que sino autorizaba esa creación iba a comunicarlo en una asamblea a la comunidad campesina. Asimismo, el alcalde apoyó con recursos económicos a la gestión (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). En este mismo nivel se encontraban los representantes del gobierno regional y provincial, Clodoaldo Álvarez Oré y Moisés Villa Escobar respectivamente. Estos apoyaron con la aprobación de la desmembración de Pichos de su capital distrital, Huaribamba (S. Cunyas,

¹⁶ Asumió el cargo tras el fallecimiento de Vicente Quispe Huanasca, alcalde electo.

comunicación personal, 11 de agosto de 2023; C. Álvarez, comunicación personal, 10 de agosto de 2023).

En el tercer nivel, estuvieron los actores políticos del nivel nacional del Estado: la Presidencia de la República, Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Congreso de la República. En primer lugar, desde la más alta esfera de poder del Ejecutivo intervinieron la Presidencia de la República a través de la Secretaría General. En segundo lugar, desde PCM la DNTDT fue uno de los principales actores, ya que fue la institución en el ente competente de llevar el proceso de la creación del distrito de Pichos. Dentro de la DNTDT el técnico encargado de elaborar el expediente fue el ingeniero Rogelio Aguirre, quien incluso viajó hasta Pichos a verificar los límites territoriales (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; R. Aguirre, 27 de noviembre de 2023). En tercer lugar, también se contó con la participación del director general Alfredo Pezo, que fue un actor clave para que el expediente de Pichos se aprobara por la PCM con prontitud (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). En cuarto lugar, también el CODEVRAEM¹⁷ respaldó la creación del distrito de Pichos. El coronel Luis Rojas, exsecretario de la CODEVRAEM apoyó la causa (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023; S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

Por el lado del Congreso se contó con el apoyo del congresista Hugo Carrillo y su asesor Ozcar Zamudio. Fue este último quién tuvo una relación más cercana con el comité pro-distritalización llegando a tener el rol de *broker* de la coalición. De esta forma el señor Zamudio logró que el comité tuviera acceso y creara redes con políticos y burócratas del poder ejecutivo y legislativo. Asimismo, otro actor importante dentro del Congreso fue la comisión de descentralización, ya que de este dependía su paso al pleno para lograr su aprobación final. De todas formas, en este nivel contaron también con el apoyo de otras coaliciones que estaban en la búsqueda de la creación de sus distritos como fue el caso de Chaca de Ayacucho, Rocchac y El Porvenir de Apurímac, y Roble de Huancavelica (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

¹⁷ Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social de los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM) creado por el DS N°074-2012-PCM.

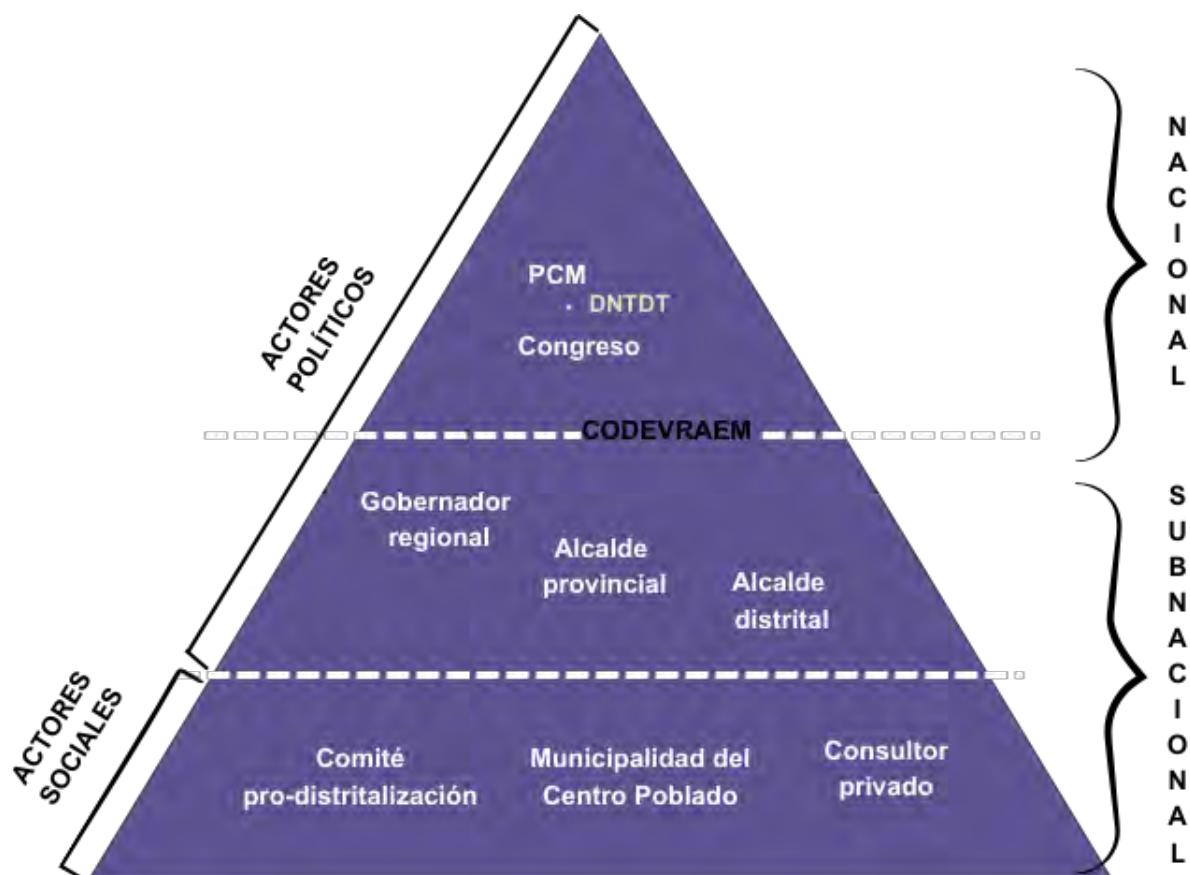
3.2.2. Un intento frustrado: Tocas

La coalición de Tocas también estuvo conformada por diversos actores sociales y políticos. No obstante, a diferencia de Pichos, contó menos aliados a nivel nacional y sus miembros tenían un poder limitado de influencia a nivel nacional. En el primer nivel de la Figura 7. se puede observar que también Tocas tuvo un comité pro-distritalización. Sin embargo, este se conformó entre el año 2014 y 2015. Según “David”, el comité intentó seguir el ejemplo de sus vecinos Quichuas y Andaymarca, que estaban en una etapa más avanzada del proceso de creación de sus distritos. Este comité a diferencia del de Pichos estuvo integrado por representantes de los diversos centros poblados de Tocas. De acuerdo con el presidente del comité, este estuvo conformado por 16 miembros aproximadamente. La cantidad fue alta comparada a la de Pichos, ya que había un o dos representantes por cada centro poblado y anexo que serían parte del distrito de Tocas.

No obstante, en el camino muchos abandonaron la causa. El señor “David” mencionó que fueron entre tres a cuatro personas. Los representantes de Tocas fueron dos personas: Guillermo Hermosa, presidente del comité, y Andrés Turco, vicepresidente. Ambos pertenecen a las familias con más poder en la zona. Por ejemplo, el abuelo del señor Hermosa estuvo a cargo de una de las haciendas más importantes de Tocas, la hacienda San Julián. Por su lado, Andrés Turco es esposo de una de las hijas de los Cuba, familia que también posee tierras en la zona baja de Tocas. El señor Andrés en 2014 también fue electo como alcalde del Centro Poblado de Tocas para ejercer el cargo entre desde 2015 a 2018. Situación que más adelante causaría conflicto de intereses.

En esa misma línea, el trabajo de campo muestra vestigios de que el comité pro-distritalización careció de organización y cohesión. En primer lugar, no contaban con una institución u organización como fue el caso de Pichos con su comunidad campesina que supervisaba su trabajo. Más bien en el caso de Tocas se muestra indicios de problemas en la comunicación, ya que en las entrevistas hubo inconsistencias en algunos testimonios. También, de acuerdo al trabajo de campo se evidencia que la persona que viajó más a la ciudad de Lima y estuvo presente en las negociaciones con las autoridades nacionales fue el señor Turco y no el señor Hermosa.

Figura 7.
Configuración social y política de los actores de la coalición territorial de Tocas



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas para la investigación

El tercer actor de este nivel fue el ingeniero Oswaldo Díaz Pichiusa, consultor externo contratado para la elaboración del expediente técnico de Tocas. Él previamente fue geógrafo en el Gobierno Regional de Huancavelica, donde trabajó temas de ordenamiento y delimitación territorial desde 1999, pero desde el 2014 decidió ingresar al sector privado a través de la prestación de servicios técnicos (O. Pichiusa, comunicación personal, 04 de noviembre de 2023). Su experiencia previa en el Estado le permitió adquirir conocimientos de los procesos y regulación sobre el ordenamiento territorial en el Perú, además de una red de contactos a nivel subnacional.

De acuerdo con "David", este ingeniero había ayudado a Andaymarca, Quichuas y Santiago de Tucuma. Por eso, el comité de Tocas lo contactó para que presentara sus servicios. Asimismo, él mismo toma crédito por el apoyo técnico en la creación de la provincia de Churcampa, cuatro distritos (Ascensión, Andaymarca, Roble, Santiago de Tucuma, y Roble) y casi 40 municipalidades de centros poblados

(Oswaldo Dia | PDF | Perú, s. f.). No obstante, su red de contactos estuvo limitada, ya que su red de contactos se limitaba a actores del nivel subnacional y no llegó a al nivel nacional. En comparación con Ozcar Zamudio, asesor del congresista Carrillo, quién sí tuvo influencia en el Congreso y una red de contactos en el Ejecutivo.

Respecto al segundo nivel de la Figura 7. se muestra que Tocas al igual que Pichos contó con el apoyo del gobierno regional, provincial y distrital¹⁸, pues terminaron aprobando la separación de Tocas del distrito de Colcabamaba. Sin embargo, no contribuyeron con otro tipo de apoyo como recursos económicos como en el caso de Pichos. Finalmente, en el nivel nacional la participación de los actores fue difusa, ya que no contaron con un *broker* que facilitara la comunicación del comité pro-distritalización con personas claves del Legislativo y Ejecutivo.

3.3. Determinantes de la creación de distritos: Organización, narrativas y aliados claves

En primer lugar, el trabajo de campo reveló que la Comunidad Campesina de Pichos sustenta una notable capacidad de organización, lo que les permitió coordinar eficazmente esfuerzos para alcanzar su distritalización. Asimismo, el poder y legitimidad que ostentaba esta entidad en Pichos permitió que la población supervisara constantemente las labores del comité pro-distritalización, generando espacios para debates y coordinación que facilitaron una comunicación constante entre sus integrantes. Por el contrario, Tocas tenía carencias en su capacidad de coordinación. Su comité pro-distritalización, conformado principalmente por las élites locales no mantuvieron una comunicación fluida y efectiva, lo que terminó afectando su desempeño como entidad organizativa. Asimismo, la participación de la población no fue tan activa en comparación con la de Pichos, quién sí participaron en el todo el proceso.

En segundo lugar, la demanda histórica de Pichos para su creación (proyecto de larga duración) y la legitimación de esta narrativa de desarrollo en la coalición permitió que los miembros lucharan por el mismo objetivo. Pichos había estado buscando su distritalización por aproximadamente 40 años. En cambio, Tocas empezó el proceso entre los años 2014 y 2015 motivado por los pueblos vecinos que estaban logrando su distritalización. En aquel momento no tenían un discurso colectivo que

¹⁸ El distrito de Colcabamba se opuso después del periodo estudiado. La continuación de la búsqueda de la distritalización de Tocas puede seguir siendo estudiado en futuras investigaciones.

uniera a la coalición, más bien carecían de una narrativa legitimadora, ya que los principales impulsores de su distritalización fueron las élites locales, cuyo enfoque estaba orientado más a un logro personal que comunitario.

En tercer lugar, Pichos recibió apoyo de un asesor político de un congresista durante todo el proceso. Este desempeñó el rol de *broker*, ya que mediaba y articulaba la comunicación del comité pro-distritalización con actores claves del poder Ejecutivo y Congreso. Por su parte, Tocas contaba con el asesoramiento independiente de consultor, pero este no tuvo un rol articulador como el asesor político con el que Pichos contaba, ya que su red de contactos a nivel nacional era débil y su poder de influencia en las altas esferas era limitado. Por ello, no es considerado como *broker* dentro de coalición de Tocas.

3.3.1. La importancia de una narrativa legitimadora

Pichos debido a su organización comunal pudo fomentar un “discurso legitimador” (Tanaka, 2014) sobre la creación de su distrito en su población y en las diversas esferas políticas subnacionales y nacionales. Este discurso se basó en la búsqueda de su desarrollo económico y social. Pichos había ido construyendo su discurso varias décadas atrás, por lo que tuvo mayor fuerza. No fue un proyecto que convergía intereses puntuales, sino uno de largo plazo (Fernández et al., 2014). En cambio, Tocas estaba en un proceso inicial, así que no pudo construir un discurso legitimador como el de Pichos.

El camino hacia la distritalización se puede dividir en tres niveles: el primer nivel incluye a las instituciones subnacionales como las municipalidades: distritales, provinciales y regionales. El segundo nivel es el Poder Ejecutivo, específicamente la DNTDT y la Presidencia de Consejo de Ministros, y en el tercer nivel se encuentra el Congreso, específicamente la Comisión de Descentralización y el Pleno de Congreso para la aprobación final de la creación del distrito.

Por el lado de Pichos, este buscaba su distritalización desde la década de los 70 (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; O. Zamudio, comunicación personal, 21 de septiembre de 2023; Zamudio & Pérez, s. f.). El documento más antiguo data del 06 de Marzo de 1977, el cuál solicitaba la categorización del pueblo de Pichos a distrito. Desde aquel año hasta 1993, se enviaron constantemente solicitudes a diversas instituciones subnacionales y nacionales (Zamudio & Pérez, s. f.). No obstante, debido a 1) la moratoria de Fujimori

de no crear más distritos (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023), 2) la exasperación del conflicto armado (L. Huanasca, comunicación personal, 10 de agosto de 2023) y 3) una segunda suspensión de la creación de distritos el proceso se paralizó hasta el 2011. La población en octubre de ese mismo año hizo llegar su demanda de la creación del distrito de Pichos al congresista Hugo Carrillo, quién se encontraba realizando una visita a la provincia de Tayacaja en el marco de la semana de representación parlamentaria (Zamudio & Pérez, s. f.).

De acuerdo con el testimonio de Zamudio (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023), Hugo Carrillo le asignó la tarea de apoyar a Pichos para lograr su distritalización, ya que él era oriundo de la zona y conocía sus problemáticas. De esta forma, Zamudio aconsejó a las autoridades de Pichos que debían crear su comité pro-distritalización para iniciar con el proceso (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). De esta forma, en el 2011 la Comunidad Campesina de Pichos en su asamblea general del 24 de diciembre acordó por unanimidad tramitar la distritalización del centro poblado de Pichos (Zamudio & Pérez, s. f.). Inmediatamente después, el 12 de mayo del 2012, se constituyó el comité pro-distritalización para empezar con la gestión.

Era evidente el compromiso no solamente del comité, sino de toda la comunidad en su conjunto. De acuerdo con Fernández et al. (2014), este tipo de afinidad va más allá de lo meramente utilitario, pues se trata de un sentido con capacidad para reinventarse y adaptarse a nuevas condiciones. La evidencia muestra que este fue el caso de Pichos. La organización y poder que ostentaba la Comunidad Campesina de Pichos fue un pilar importante para la gestión del comité pro-distritalización. Justamente, uno de los principales actores que impulsó la narrativa de desarrollo de Pichos fue el presidente del comité, quién mostró un gran manejo político y una alta capacidad para generar y difundir la narrativa de Pichos en las esferas altas de decisión (Ejecutivo y Legislativo).

De acuerdo con el testimonio del presidente del comité, su estrategia era “ganarse a los de arriba” (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). De esta forma, el señor Serapio difundió el discurso de la búsqueda histórica de desarrollo de Pichos en todos estos niveles, para ello hizo uso de sus recursos tangibles e intangibles de la comunidad campesina, que procedían de combinaciones de capital social, político, económico y cultural (Fernández et al., 2014).

La aprobación a nivel subnacional (regional, provincial y distrital) no fue complicada a diferencia de las otras arenas a nivel nacional. Se obtuvo el visto bueno de la región (Huancavelica), luego de la provincia (Tayacaja) y también de la distrital (Huaribamba). Previamente, antiguos comités habían tenido problemas a nivel distrital, porque Huaribamba no estaba de acuerdo con la desmembración territorial. No obstante, en el año 2013, debido a la presión que impuso el comité sobre la alcaldía, se aprobó la desmembración de Huaribamba para crear Pichos. El alcalde era Fabián De la Cruz Unsihuay originario de Pichos, por lo que tenía una relación más estrecha con el pueblo y, por su puesto, con la comunidad campesina, ya que también formaba parte de ella (L. Huanasca, comunicación personal, 10 de agosto de 2023).

Entonces, debido a esta cercanía con el alcalde, el señor Serapio Cunyas (comunicación personal, 11 de agosto de 2023) también puso presión y en unas de sus reuniones le dijo: “Fabián es ahora o nunca. Tú eres alcalde, eres de Pichos. Necesito de ti (...) se trata de Pichos, sino quieres dar [refiriéndose a la aprobación] en una asamblea diré que el alcalde no quiere expedirme”. De esta forma, mediante acuerdo del Consejo Municipal N° 034-2013-MDH/CM se avaló e impulsó la propuesta de la creación del distrito de Pichos. En el mismo año, el gobierno regional de Huancavelica también acordó apoyar este proceso de distritalización en Consejo Regional N°053-2013-GOB.REG-HVCA/CR. Finalmente, en el 2014 también la provincia de Tayacaja aprobó la creación de Pichos mediante el acuerdo del Consejo Municipal N°002-2014/MTP-CM. De esta forma se cierra este primer nivel¹⁹.

En el caso de Tocas a pesar de que el proceso empezó tardíamente lograron obtener la aprobación del gobierno distrital, provincial y distrital en un periodo de un año. El 27 de marzo del 2014, por acuerdo del Consejo Municipal de Colcabamba se resuelve emitir opinión favorable para la creación del distrito de Tocas mediante la Resolución de Alcaldía N°057-2015 MDC/A. Inmediatamente después, el 01 de abril, por medio de una Ordenanza Municipal N°010-2014-MTP-CM el gobierno provincial de Tayacaja también aprueba la distritalización. Finalmente, después de un año,

¹⁹ Consejo Municipal N° 034-2013-MDH/CM, Consejo Regional N°053-2013-GOB.REG-HVCA/CR y Consejo Municipal N°002-2014/MTP-CM fueron extraídos del Informe Técnico elaborada por la DNTDT (2014, p.3)

marzo del 2015 el gobierno regional por medio del Consejo Regional N°025-2015 GOB.REG.HVCA/CR avala e impulsa la creación de distrito de Tocas²⁰.

En este siguiente nivel: poder Ejecutivo. El comité fue a presentar su demanda a la DNTDT. En esta oficina, el caso fue asignado a Rogelio Aguirre. De acuerdo con las entrevistas, la proactividad de los funcionarios de la DNTDT fue clave para la aprobación del expediente técnico, ya que dependía de la rapidez trabajo si el documento era expedido con prontitud para que luego pasara a ser aprobó por PCM (J. Beraún, comunicación personal, 11 de septiembre de 2023). También el comité pro-distritalización agradece el trabajo de Rogelio Aguirre, pues incluso viajó hasta Pichos para verificar los límites territoriales (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Asimismo, Rogelio Aguirre influenciado por el discurso de desarrollo de Pichos realizó un esfuerzo extra para ayudar a Serapio Cunyas a elaborar el informe final²¹. Rogelio Aguirre (comunicación personal, 27 de noviembre de 2023) afirmó que surgió un acercamiento con Serapio Cunyas, porque era una persona que necesitaba apoyo, pues buscaba el desarrollo de su pueblo y vio que Pichos tenía todas las condiciones para hacerlo y no quería negarle el apoyo.

En el caso de Tocas, el este estudio técnico fue realizado por el ingeniero Oswaldo Diaz Pichiusa. La intervención de Rogelio Aguirre fue para la elaboración del informe final y verificación del cumplimiento de los requisitos que habían sido adjuntados es ese estudio técnico elaborado por Oswaldo Diaz. Rogelio Aguirre no apoyó en la elaboración del expediente técnico desde el principio como fue con el caso de Pichos (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). El siguiente paso después de la elaboración del informe técnico final es la presentación de este documento en el Consejo de Ministros por parte del director general de la DNTDN.

En ese sentido, se necesitaba que el director general de la DNTDT decida qué expedientes serían enviados al Consejo de Ministros para su aprobación y luego enviarlos al Congreso. El expediente de Pichos fue recibido por la PCM el 11 de mayo del 2015 y aprobado el 3 de noviembre del mismo año (7 meses después). En el caso

²⁰ Resolución de Alcaldía N°057-2015 MDC/A, Ordenanza Municipal N°010-2014-MTP-CM y Consejo Regional N°025-2015 GOB.REG.HVCA/CR fueron extraídos del Informe Técnico elaborada por la DNTDT (2015, p.3-4)

²¹ De acuerdo con Rogelio Aguirre (Entrevista, 2023), la DNTDN es el ente responsable de estructurar el expediente técnico. No obstante, el interesado debe adjuntar previamente un estudio técnico con un análisis socioeconómico, que también debe agrupar los documentos sustentatorios. El funcionario es quien estructura el informe final y verifica el cumplimiento de los requisitos.

de Tocas su expediente fue enviado a la PCM el 17 de agosto del 2015 y aprobado el 13 de junio del 2016 (casi un año después). La diferencia de la recepción del expediente de Tocas no difiere mucho de Pichos. No obstante, su aprobación dista de ocho meses.

De acuerdo con el presidente del comité de Pichos, su proyecto incluso debía ser aprobado antes, pero se vio entrampado, aunque cumplían con todos los requisitos. Por eso, aplicaron diversas estrategias para que esta pudiera pasar pronto a discusión en el Consejo de Ministros (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Entre estas estuvo la presión a diversos congresistas a través de peticiones informales y formales a la secretaria del Consejo de Ministros. Estos se acercaron personalmente a la PCM a pedir que se priorice la discusión de la creación del distrito de Pichos y también enviaron diversos oficios. Por el lado del comité la estrategia estuvo clara: “comprometer a las autoridades y profesionales que estaban dentro de ese marco [refiriéndose principalmente a los profesionales de la DNTDT” (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023), ya que era la arena más difícil de pasar.

Serapio relata que tuvo que presionar a la misma Presidencia de la República a través de la Secretaría General e incluso por medio de la primera dama, Nadine Heredia, para que Alfredo Pezo priorizara la presentación de su expediente. El acercamiento a estas personas fue posible gracias a la perseverancia, narrativa legitimadora y afinidad política²² del presidente de la comisión pro-distritalización con el gobierno de turno. Por ejemplo, gracias a su afinidad política pudo ingresar a eventos del partido nacionalista y tener conversaciones informales con personas de confianza de Presidencia, incluso con la primera dama (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023).

En señor Serapio logró ingresar informalmente a la presentación de un proyecto de Piura en Palacio. Al finalizar la reunión se acercó a conversar con la secretaria del presidente Ollanta Humala y le presentó informalmente el proyecto de creación del distrito de Pichos. En esta reunión usó también estrategias discursivas para que prioricen su proyecto de ley. En palabras de Cunyas: “le toqué el sentimiento, me venció las lágrimas” (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). En ese momento la secretaria de presidencia llamó a Alfredo Pezo y le dijo: “Ingeniero tú

²² Serapio Cunyas postuló a la alcaldía de Huaribamba con el partido Nacionalista

tienes que entender que la jefa (refiriéndose a Nadine) ha dado el visto bueno a este proyecto. Se tiene que agendar si o si (..) y hoy a las cuatro tienes que proponer la aprobación”. Alfredo respondió: “Si usted lo dice, no hay ningún problema. Entonces ahora mismo estoy sacando este proyecto en primera plana”. Fue de esta forma, que luego de un proceso largo de insistencia y seguimiento el comité logró que su proyecto fuera aprobado por PCM.

Por el lado de Tocas, hubo un descuido de parte de los miembros del comité en esa parte del proceso, ya que los representantes del comité tuvieron que volver a Tocas a atender pendientes personales. El presidente del comité tuvo que regresar al pueblo para no descuidar sus sembríos, mientras que el vicepresidente volvió a atender diversos pendientes como alcalde del Centro Poblado de Tocas, ya que se acercaban fiestas locales (O. Diaz, comunicación personal, 04 de noviembre de 2023). De esta forma, los representantes del proyecto de Tocas no estuvieron presente en un momento clave para lograr su aprobación por PCM.

De acuerdo con el testimonio de señor “David”, Alfredo Pezo priorizó aquellos proyectos, donde sus comités estuvieron presentes y presionando. El proyecto de ley de Tocas tuvo la oportunidad de ser aprobado juntamente con Pichos a inicios de noviembre. No obstante, no fue posible hasta junio del próximo año, 2016 (A.Turco, comunicación personal, 15 de agosto de 2023). Periodo en el que el gobierno de Ollanta Humala estaba cerrando su gobierno y se aproximaba la toma de cargo de Pedro Pablo Kuczynski, por lo que no lograron pasar a pleno a pesar de que solicitaron la exoneración del dictamen de la comisión de Descentralización y la ampliación de agenda.

En cambio, la historia de Pichos es diferente. Su proyecto terminó siendo aprobado por el Congreso el 19 de noviembre del 2015, en menos de un mes desde que ingreso a mesa de partes del Congreso. En este último nivel, el comité de Pichos se unió otras comitivas pro-distritalización, ya que juntos podían generar mayor presión (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). De esta forma, Pichos presionó junto con Chaca de Ayacucho, Rocchac y El Porvenir de Apurímac, y Roble de Huancavelica. En esta etapa, se hizo uso del capital cultural, ya que realizaban pequeñas presentaciones de sus costumbres, se vestían con los trajes típicos de su región y además traían obsequios a los congresistas (Zamudio & Pérez, s. f.).

El presidente del comité de Pichos narra que tuvieron que visitar congresista por congresista. “En mancha, pues, hacíamos fiesta. Llegábamos a su oficina y hacíamos bailar una piecita y le decíamos al congresista que necesitábamos que vote a nuestro favor” (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). De esta forma, se logró la exoneración de la publicación del dictamen de la comisión de Descentralización y la ampliación de la agenda del 19 de noviembre pasando inmediatamente a discusión en el pleno. Ese mismo día, en primera y segunda votación por mayoría se crearon los distritos de Chaca, Rocchac, El Porvenir, Roble y Pichos.

3.3.2. Tejiendo redes: la necesidad de un broker

Finalmente, el tercer factor que explica la creación del distrito de Pichos fue la presencia de un *broker*, que conectaba al comité pro-distritalización con las instituciones del gobierno nacional. Por su parte, Tocas tuvo el apoyo de un consultor externo. Se reconoce un nivel alto de conocimiento sobre demarcación y organización territorial en la región Huancavelica y sobre los procesos nacionales. Sin embargo, debido a que su red de contactos a nivel nacional era débil y su poder de influencia en las altas esferas también era bajo no es considerado como *broker* dentro de esta coalición.

Por el contrario, la coalición de Pichos sí contó con el apoyo de un *broker*, Ozcar Zamudio. El primer acercamiento del pueblo de Pichos con Ozcar Zamudio, asesor del congresista Hugo Carrillo, fue en su semana de representación en Huancavelica (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; J. De la Cruz, comunicación personal, 11 de agosto de 2023; O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023). Cuando el congresista visitaba el distrito de Huaribamba, la población vio una oportunidad para acercarse y hacer conocer sus demandas. Entre estas se encontraba la creación de distritos de Pichos. De esta forma, las autoridades comunales de Pichos viajaron hasta Huaribamba para poder conversar con Hugo Carrillo y su equipo. En este primer encuentro Ozcar Zamudio recomendó a Pichos conformar un comité pro-distritalización para iniciar el proceso de creación del distrito (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, el presidente del comité pro-distritalización de Pichos creó una relación muy estrecha con Ozcar Zamudio. El señor Cunyas lo considera un gran amigo y además mostró mucho respeto por su trabajo

en el aspecto legal y social (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). Según su testimonio, Ozcar fue una pieza clave para lograr la distritalización, ya que fue por medio de él consiguieron los contactos tanto en el poder ejecutivo y legislativo. Además, de un apoyo constante en todo el proceso (S. Cunyas, comunicación personal, 11 de agosto de 2023). También Ozcar Zamudio personalmente mostró compromiso con la causa. Él es originario de la zona. Razón que también lo ha incentivado a trabajar por su región (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023). Incluso Rogelio Aguirre reconoció la importancia de contar con el apoyo de un congresista o de unos de allegados para lograr su objetivo: crear un su distrito (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023).

De esta forma, el comité encabezado por Serapio Cunyas logró que Ozcar Zamudio los apoyara. Ello permitió que la coalición de Pichos accedería al gran conocimiento y la red de contactos que contaba Ozcar Zamudio para la lograr la creación de su distrito. Este asesor político no solo estaba apoyando a Pichos, sino también a otros pueblos como Quichuas, además conocía el caso de otros pueblos como Huanaspampa y Choppca que buscaban la creación de su distrito, pero por el proceso regular no a través del VRAEM. En ese sentido, Ozcar Zamudio fue capaz de elaborar y coordinar las estrategias para lograr la distritalización de varios pueblos.

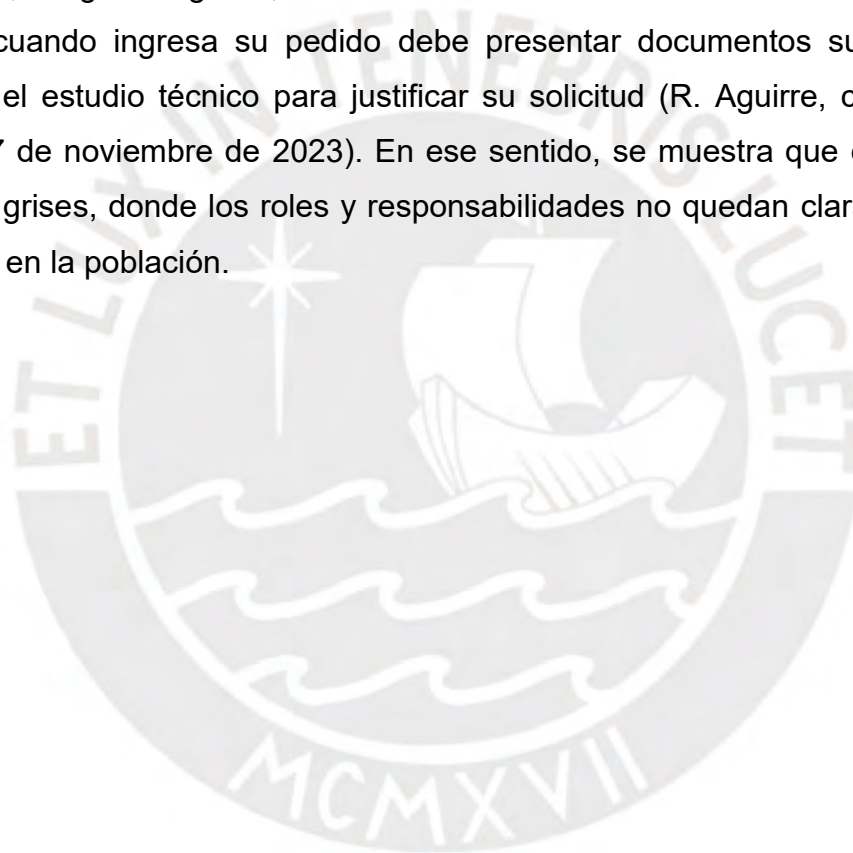
En el caso de Pichos, la primera estrategia para lograr su creación fue por medio del proceso regular. No obstante, “ante las demoras burocráticas y la inviabilidad del camino del EDZ,²³ se reorientó la estrategia por el camino del VRAEM, por estar comprendido en el ámbito de influencia y ser considerado de prioridad nacional” (Zamudio & Pérez, s. f., p. 55). Asimismo, durante todo el proceso de elaboración del expediente técnico en la DNTDT estuvo pendiente del progreso (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). Incluso coordinó con el congresista Hugo Carrillo para que el proceso se acelerara y pasara al Consejo de Ministros y Congreso sin muchos problemas (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023).

De esta forma se muestra que Ozcar Zamudio usó diversos recursos (políticos, legales) para lograr la creación del distrito de Pichos. En cambio, el consultor de Tocas, debido a su posición desventajosa no tuvo la capacidad de influir a nivel

²³ EDZ se refiere a Estudio de Diagnóstico y Zonificación.

nacional para apoyar a Tocas. Asimismo, el compromiso con su trabajo estaba mediado por el dinero, ya que se le pagaba por sus servicios.

En otros casos, se ha registrado que estos profesionales o empresas estafaban a la población (J. Beraún, comunicación personal, 04 de octubre de 2023) o solamente buscan lucrar (O. Zamudio, comunicación personal, 02 de noviembre de 2023). Se los contrataba específicamente para elaborar los expedientes técnicos. De acuerdo con John Beraún estos expedientes deben ser elaborados por el gobierno regional en un proceso regular o por la PCM excepcionalmente²⁴ por lo que estos expedientes carecían de valor legal (J. Beraún, comunicación personal, 04 de octubre de 2023). No obstante, Rogelio Aguirre, otro funcionario de la DNTDT mencionó que el interesado cuando ingresa su pedido debe presentar documentos sustentatorios, entre estos el estudio técnico para justificar su solicitud (R. Aguirre, comunicación personal, 27 de noviembre de 2023). En ese sentido, se muestra que este proceso tiene zonas grises, donde los roles y responsabilidades no quedan claras causando confusiones en la población.



²⁴ Por ejemplo, cuando la creación de ese distrito es declarada de interés nacional.

Conclusiones

La presente tesis tuvo el objetivo de explicar el proceso de creación de nuevos distritos durante el gobierno de Ollanta Humala en el VRAEM (2013-2016). El argumento central es que la creación de nuevos distritos en el VRAEM fue resultado de la interacción de tres factores: 1) organización social, 2) narrativa legitimadora y 3) presencia de un *broker* político capaz de vincular a los actores subnacionales con los nacionales. En primer lugar, los hallazgos muestran que la población de Pichos tuvo una organización social fuerte capaz de coordinar, supervisar y dar soporte al comité pro-distritalización para cumplir su objetivo: crear su distrito. Asimismo, construyeron una narrativa que legitimó su lucha en diversas instituciones tanto a nivel subnacional y nacional, generando ventaja comparativa con otros comités pro-distritalización y balanceando su escasez de recursos económicos.

En cambio, el pueblo de Tocas tenía carencias en su capacidad de coordinación. Muestra de ello es que su comité pro-distritalización no mantenía una comunicación fluida y efectiva. Además, la población, a diferencia de la de Pichos, no participaba directamente en las tomas de decisiones, más bien el poder fue centralizado por las élites locales. En ese sentido, legitimar la narrativa de estas élites en el pueblo fue una tarea complicada. Incluso causó disputas internas entre los miembros del comité pro-distritalización, ya que las prioridades de estos podrían variar de acuerdo con sus intereses personales. Asimismo, a falta de una unidad, los conflictos entre los pobladores empezaron a surgir por la jurisdicción de ciertas parcelas del territorio además de los conflictos con su capital distrital Colcabamba.

En segundo lugar, los hallazgos mostraron la importancia del factor histórico en el nivel organización social de una población. Aunque este factor no había sido previsto en la hipótesis de la tesis, su importancia fue reconocida en el trabajo de campo. El nacimiento y la formación de cada pueblo, especialmente los cambios o continuidades en la posesión de su territorio influyó en la estructuración social y política de la población. Por el lado de Pichos, se evidenció la fortaleza institucional de su comunidad campesina, que es una de las más antiguas y sólidas de la región de Huancavelica. Por el lado de Tocas, se demostró que el legado colonial de las haciendas y una reforma agraria no exitosa desorganizó a la población dejando que se formaran élites locales.

En tercer lugar, esta investigación demostró que la presencia de un *broker* político en la coalición es fundamental para que actores sociales con bajos recursos económicos puedan influir en esferas nacionales. La coalición de Pichos contaba con el apoyo del asesor de un congresista, quién orientó e informó a los miembros del comité pro-distritalización cómo “moverse” en el Ejecutivo y Legislativo. Fue un puente entre el comité pro-distritalización y los burócratas, técnicos y políticos del Ejecutivo y Legislativo. Por el contrario, la coalición de Tocas no contaba con ninguna persona capaz de tener el rol de *broker*. Aunque, contrataron a un asesor privado para la elaboración del expediente técnico. Este tenía una limitada red de contactos que no llegaba hasta el nivel nacional.

De esta forma, la tesis contribuye a la literatura sobre la creación de distritos en el Perú. En primer lugar, los hallazgos confirman que la ausencia de una dimensión territorial en el proceso de descentralización abrió nuevos retos para el alcance eficiente del estado en el territorio. Promoviendo una alta demanda de creación de distritos y municipalidades de los Centros Poblado principalmente por la distribución de recursos económicos y el poder político para administrarlos. Este escenario se agrava por la homogenización de las municipalidades en la normativa peruana, ya que generan superposición de competencias y funciones entre las municipalidades provinciales y distritales (Ayala et al., 2020; Muñoz, 2020).

En segundo lugar, la investigación contribuye con el marco teórico de las coaliciones territoriales. Se identificó que para lograr poseer un enfoque de mediano o largo plazo y poseer objetivos convergentes (Fernández et al., 2014) es esencial que la coalición cuente con un alto nivel de organización social y narrativa legitimadora para darle continuidad a sus acciones y lograr su objetivo. De esta forma, se concluye que los recursos económicos importan para mantener a la coalición, pero los recursos intangibles son determinantes para la sobrevivencia y, sobre todo, éxito de la coalición. En especial, en procesos de largo aliento como es la creación de distritos, pues se tiene que pasar por los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional, siendo este último el más retador.

La tesis, debido a su naturaleza subnacional, reviste algunas limitaciones como la generalización de los resultados, ya la investigación es una de N pequeña. Además, el estudio se limita geográficamente a la zona del VRAEM, el cual engloba dinámicas sociales y económicas diferentes a las de otras regiones del Perú debido a la presencia de actividades ilícitas como el narcotráfico. Asimismo, una limitación

significante fue el acceso a información de las reuniones informales que tuvieron los actores. Especialmente, en la reconstrucción y verificación de hechos en las esferas de toma de decisiones sobre todo en el Ejecutivo, sobre todo en aquellos casos en los que se dieron reuniones bilaterales entre un alto funcionario y un actor social local.

Otra limitación importante fue la falta de consideración del factor histórico en la hipótesis original de la tesis. La metodología de investigación presentada ni sus herramientas estuvieron preparadas para abordar este factor. Por tanto, no se realizó un análisis profundo de este aspecto y se podrían estar descuidando posibles relaciones con otras variables. En esa misma línea, cabe mencionar que las restricciones de tiempo y recursos no permitieron profundizar más en el aspecto territorial de las coaliciones, no se tuvo la oportunidad de entrevistar a los pobladores de los pueblos vecinos que participaron en las negociaciones para la delimitación territorial del distrito que buscaba crearse.

Finalmente, futuras investigaciones deberían ampliar el alcance del estudio para incluir otros casos. Por ello, se invita a los lectores a realizar investigaciones cuantitativas para identificar factores causales que expliquen la creación de distritos y así lograr la extrapolación de los hallazgos a otros casos y contextos. También se recomienda que el factor histórico pueda ser estudiado a mayor profundidad con el fin de conocer su relación con el resto de las variables. Asimismo, futuros estudios podrían investigar las diferencias y similitudes de los procesos de creación de distritos en las zonas rurales y urbanas. Por último, también se debería investigar sobre las razones del aumento de las demandas de la creación de distritos por declaratorias de interés.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, Á. (2017). *Descentralización, poderes locales y clientelismo: Un estudio sobre la creación de nuevos municipios en el departamento del Magdalena* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional - Pontificia Universidad Javeriana. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/22316>
- Ayala, H., Canturias, P., & Arriola, A. (2020). *En busca del distrito prometido: Participación Directa y Consulta Vecinal en Alto Trujillo*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Ballón, E., & Monge, C. (2018, septiembre 14). Relanzar la descentralización para recuperar la democracia. *INTERCAMBIO*. <https://intercambio.pe/relanzar-la-descentralizacion-para-recuperar-la-democracia/>
- Blancas, N. (2021). Municipalización en México. La eclosión de campos de la lucha municipal en el neoliberalismo. En A. Ortiz & J. Medina (Eds.), *Municipalización en América Latina* (pp. 31–88). Universidad Autónoma del Estado Hidalgo. <https://repository.uaeh.edu.mx/books/34/al.pdf#page=90>
- Brett, B. M., & Wheeler, K. (2021). *How to Do Qualitative Interviewing*. SAGE Publications Ltd.
- Burneo, M. L., & Trelles, A. (2019). Comunidades Campesinas en Puno y nueva ruralidad. En P. Vilca (Ed.), *Puno en el Siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades* (pp. 183–236). Asociación Servicios Educativos Rurales SER.
- Campos, M. (2014). *Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- Casas, F., & Ramírez, M. (2017). Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú. El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 33–57.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). (2003). *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación* [Informe final]. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>
- Congreso de la República de Perú. (2002, 25 de julio). *Ley 27795 . Por la cual se expide la Ley de Demarcación y Organización Territorial*. *Diario Oficial El Peruano*. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27795.pdf>
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial: Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción en casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=732744>
- Dargent, E. (2021). *El Páramo Reformista: Un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar el Perú*. Fondo Editorial PUCP.

- Defensoría del Pueblo. (2022). *Abordaje de la lucha contra la corrupción en el Vraem: Análisis de los instrumentos de política pública y de gestión regional del Vraem* (Informe de Adjuntía N° 1-2022-DP/ALCCTEE). <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/08/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-Abordaje-de-la-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Vraem.pdf>
- Degregori, C. I. (2004). *llave: Desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Grupo Propuesta Ciudadana. https://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd13_completo.pdf
- Del Castillo, G. (2020). ¿Por qué pensar en enfoques alternativos de política pública a la luz de un debate renovado e innovador de las ciencias sociales? En E. Rodrigo (Ed.), *Debate renovado e innovador de las Ciencias Sociales* (pp. 39–54). FLACSO.
- Díaz, O. (s. f.). *Oswaldo Juaquin Diaz Pichiusa | PDF | Perú*. Recuperado 20 de noviembre de 2023, de <https://es.scribd.com/document/471505966/Oswaldo-Juaquin-Diaz-Pichiusa>
- Domínguez, J. C. (2011). Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: El caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 79, 61–87.
- Došek, T., Quiñón, A., & Elías Pineda, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. CISEPA. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348>
- Dulanto, G. (2017). *Descentralización y Subsidiariedad: El caso peruano* [Tesis Doctoral, Universidad de Navarra]. Repositorio Institucional PIRHUA. <https://pirhua.udep.edu.pe/items/18c042c3-21ed-41fd-8441-e29c1a8cc485>
- Durand, A. (2005). El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 34(1), 103-126. <https://doi.org/10.4000/bifea.5651>
- Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (2014). *Creación distrital de Pichos en la provincia de Tayacaja, departamento Huancavelica*. (Informe N° 46-2014-PCM/DNTDT/OATGT) [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/de27479ae39097e205257ef300038c57/\\$FILE/PL0494320151103.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/de27479ae39097e205257ef300038c57/$FILE/PL0494320151103.pdf)
- Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial (2015). *Creación distrital Tocas en la provincia de Tayacaja, departamento Huancavelica*. (Informe Técnico N°016-2015-PCM/DNTDT/RAC). [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/1c34e38cd039d45f05257fd1006b1bcf/\\$FILE/PL0538420160613.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/dff31fef3f6852be05257e22000b22a3/1c34e38cd039d45f05257fd1006b1bcf/$FILE/PL0538420160613.pdf)

- Eaton, K. (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198800576.001.0001>
- El Peruano. (2019, octubre 9). Vraem labor por el progreso. *Diario Oficial El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/83239-vraem-labor-por-el-progreso>
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fernández, M. I., Asensio, R., Trivelli, C., & Schejtman, A. (2014). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En M. I. Fernández & R. Asensio (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 19–52). IEP.
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos*. FLACSO Ecuador.
- Franceschet, S., & Díez, J. (2012). Thinking about Politics and Policy-making in Contemporary Latin America. En S. Franceschet & J. Díez (Eds.), *Comparative Public Policy in Latin America* (pp. 3–33). University of Toronto Press.
- Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2021). Subnational analysis: Theoretical and methodological contributions to comparative politics. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 1–34. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000107>
- Glave, M., & Ballón, E. (2021). *Hacia una nueva narrativa descentralista. Principales cuellos de botella y propuestas para hacerles frente*. Grupo Propuesta Ciudadana. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Hacia-una-nueva-narrativa-descentralista.-Principales-cuellos-de-botella-y-propuestas-para-hacerles-frente.pdf>
- Gobierno Regional Huancavelica (2014, 29 de abril). *Resolución Ejecutiva Regional 143. Por el cual se encarga la Sub Gerencia de Planeamiento Estratégico, Estadística y Acondicionamiento Territorial del Gobierno regional de Huancavelica, la inscripción del PUEBLO PICHOS en el Padrón y el Archivo correspondientes*. https://www.regionhuancavelica.gob.pe/descargas/index.php/categoriaDoc/24?Doc_page=1&Doc_sort=numDescargas.desc&Doc%5Btitulo%5D=&Doc%5Bdescripcion%5D=pichos&Doc%5Bextension%5D=
- Gustafsson, M. T., & Scurrah, M. (2019). Conflictos socioambientales, concesiones mineras y ordenamiento territorial en el Perú. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 11, 81–104.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018a). *Directorio Nacional de Centros Poblados. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/index.htm

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018b). *Huancavelica: Resultados Definitivos*. INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1569/09TOMO_01.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020). *Mapa de pobreza monetaria provincial y distrital 2018*. INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1718/Libro.pdf
- Iturburu, M. (2001). Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino. En *Cooperación intermunicipal en Argentina* (pp. 37–66). Instituto Nacional de la Administración Pública. <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=12091#.ZW9zRHbMLrd>
- Koivu, K. L., & Hinze, A. M. (2017). Cases of Convenience? The Divergence of Theory from Practice in Case Selection in Qualitative and Mixed-Methods Research. *PS: Political Science & Politics*, 50(4), 1023–1027. <https://doi.org/10.1017/S1049096517001214>
- Laats, H. (2000). *Propiedad y Autonomía en Comunidades Campesinas en el Perú, proyecciones desde la población*. Centro Bartolomé de Las Casas. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/propiedad-y-autonom%C3%ADa-en-comunidades-campesinas-en-el-per%C3%BA-proyecciones-desde>
- Lugo, A. (2010). *Factores que inciden en la toma de decisiones para la creación de nuevos municipios en México* [Tesis de Doctoral, Instituto Politécnico Nacional: Escuela Superior de Comercio y Administración Santo Tomás]. <http://tesis.ipn.mx/xmlui/handle/123456789/7246>
- Magri, A. (2011). Un quinquenio cargado de futuro: La descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 24(28), 77–104.
- Marsh, D. (1998). *Comparing Policy Networks (Public Policy and Management)*. Open University Press.
- Mendoza, W., & Leyva, J. (2017). *La economía del VRAEM: Diagnóstico y opciones de política*. USAID y CIES. <https://cies.org.pe/publicaciones/la-economia-del-vraem-diagnostico-y-opciones-de-politica/>
- Merino, M. (2013). Las políticas públicas: Orígenes y rasgos principales. En *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Ministerio de Educación. (2015). *Impacto de la creación de un nuevo distrito e importancia del saneamiento de límites sobre el Sistema Estadístico del Ministerio de Educación*. MINEDU. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/4742/Impacto%20de%20la%20creacion%20de%20un%20nuevo%20distrito%20e%20imp>

ortancia%20del%20saneamiento%20de%20limites%20sobre%20el%20Sistema%20Estad%3%ADstico%20del%20Ministerio%20de%20Educacion.pdf?squence=1&isAllowed=y

- Ministerio de Defensa (2007). *Decreto 003. Por el cual Declaran de necesidad pública y preferente interés nacional el esquema de intervención estratégica integral denominado "Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el Valle de los Ríos Apurímac y Ene - Plan VRAE"*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/54DF5DA613C9F9C905257599005E3709/\\$FILE/DS003_2007_DE.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/54DF5DA613C9F9C905257599005E3709/$FILE/DS003_2007_DE.pdf)
- Ministerio de Defensa (2008). *Decreto 021. Por el cual determinan distritos que forman parte del esquema de intervención estratégica denominado "Plan VRAE"*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con2_uibd.nsf/\\$\\$ViewTemplate%20for%20Documentos?enForm&Db=D373237F2627BF1F05257599005FF7C5&View=yyy](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/CenDocBib/con2_uibd.nsf/$$ViewTemplate%20for%20Documentos?enForm&Db=D373237F2627BF1F05257599005FF7C5&View=yyy)
- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G., & Park, J. (2019). Gobernanza democrática, descentralización y territorio: Análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 16(41), 413-436. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i41.753>
- Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2005). Research Designs. *Encyclopedia of Social Measurement*, 3, 385-395. <https://papers.ssrn.com/abstract=2480797>
- Municipalidad Distrital de Colcabamba. (2014). *PLAN ESPECÍFICO DEL CENTRO POBLADO TOCAS 2014-2024*. Municipalidad Distrital de Colcabamba.
- Municipalidad Distrital de Pichos. (2022). *MEMORIA DESCRIPTIVA*. <https://www.slideshare.net/JadenGomez2/memoria-descriptivadocx-252134281>
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Asociación Servicios Educativos Rurales.
- Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: Problemas de coordinación interinstitucional*. Universidad Pacífico. <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2370>
- Muñoz, P. (2020). Gobernanza pública, poder e institucionalidad en espacios rurales. En S. Vargas Winstanley & M. Bravo Frey (Eds.), *SEPIA XVIII Perú*: (pp. 219–290). SEPIA. <https://sepia.org.pe/wp-content/uploads/2021/01/Libro-SEPIA-XVIII-2020-FINAL-PARA-WEB.pdf#page=220>
- Neyra, G. (2011). *Propuestas para la política nacional de desarrollo regional en el Perú*. Centro Interdisciplinario de Investigación e Innovación (CIES). <https://cies.org.pe/investigacion/propuestas-para-la-politica-nacional-de-desarrollo-regional-en-el-peru/>
- Ostrom, E., & Sabatier, P. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the Policy Process* (pp. 21–64). Westview Press.

- Paredes, M., & Pastor, Á. (2021). Erradicación en suspenso: La dimensión simbólica de la pacificación negociada en el VRAEM. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 163-186. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000106>
- Patriau, E. (2014). El Congreso peruano: Políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia. *Perfiles Latinoamericanos*, 22(43), 103-126. <https://doi.org/10.18504/pl2243-103-2014>
- Patriau, E. (2015). *El Congreso peruano y su papel en el proceso de las políticas públicas: Las reglas no escritas en las negociaciones presupuestales*. <https://alacip.org/?todasponencias=el-congreso-peruano-y-su-papel-en-el-proceso-de-las-politicas>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013, 08 de noviembre). *Plan Nacional de Demarcación y Organización Territorial (2013-2016)*. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0CA664F8A65ABF1C05257E22005C9DE5/\\$FILE/plan_nacional_demarcacion_territorial.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0CA664F8A65ABF1C05257E22005C9DE5/$FILE/plan_nacional_demarcacion_territorial.pdf)
- Pérez-Liñan, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. 3, 125–148.
- Peru21. (2020, 12 de julio). Coronavirus en Perú | Pobladores de Huancavelica están sobreviviendo a base de derivados del maíz durante la pandemia. *Peru21*. <https://peru21.pe/peru/coronavirus-en-peru-pobladores-de-huancavelica-estan-sobreviviendo-a-base-de-derivados-del-maiz-durante-la-pandemia-noticia/>
- Postigo, W. (2017). *Ordenamiento Territorial: Entre la confusión y el estancamiento* (Primera). Grupo Propuesta Ciudadana. <http://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2017/02/Cartilla-OT-Entre-la-confusi%C3%B3n-y-el-estancamiento.pdf>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012, 12 de julio). *Decreto 074. Por la cual declaran prioridad social y pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro y crean Comisión Multisectorial*. <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9808-074-2012-pcm>
- Qatary Pichos Llaqta | Facebook. (s. f.). Recuperado 20 de noviembre de 2023, de <https://www.facebook.com/profile/100028460511946/search/?q=historia>
- Rincón, M. (2014). Algunos elementos teóricos de las políticas públicas: Análisis para su formulación. *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(67), 531-549. <https://doi.org/10.37960/revista.v19i67.7442>
- Rivas, J. A. (2017). *Competencia política y conflicto en espacios locales (Perú 2003-2006)* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9302>
- Robledo, P. (2014). *El papel de la democracia participativa en la creación de nuevos municipios en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/e3478cee-df4b-45c1-804c-d551dcc00cb3>

- Rodríguez, V., & Campos, H. (2010). Nuevos Municipios, ¿Solución a Viejos Problemas? Estudio De Caso San José Del Rincón, Estado De México. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 12(2), 171–188. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40115676009>
- Romero, B. (2018). Ordenamiento Territorial y Actividad Agraria (Argentina). En T. Reuters (Ed.), *Enfoques en la planificación territorial y urbanística* (pp. 399–409). Thomson Reuters Aranzadi. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=791156>
- RPP. (2010, 06 de marzo). Jefe del Plan VRAE: Provincia de Tayacaja es la zona más convulsionada. *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/jefe-del-plan-vrae-provincia-de-tayacaja-es-la-zona-mas-convulsionada-noticia-240502>
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36967-metodos-aplicaciones-la-planificacion-regional-local-america-latina>
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13(2), 393–416. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>
- TAHOR Peruana, J. E. (2015). *Los tesoros del VRAEM. Estrategia para el desarrollo*. TAHOR Peruana EIRL.
- Tanaka, M. (2014). En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos. En M. I. Fernández & R. Asensio (Eds.), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina* (pp. 19–52). IEP.
- Valadez, J. J. (2021). Municipalización como palanca del Desarrollo. El Caso de San Ignacio Cerro Gordo, Jalisco. En A. Ortiz & J. Medina (Eds.), *Municipalización en América Latina* (pp. 231–256). <https://repository.uaeh.edu.mx/books/34/al.pdf#page=90>
- Villagómez, M., Cuesta, R., Sili, M., & Vieyra, A. (2020). Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. *Revista Geográfica*, 160, 57–89. <https://doi.org/10.35424/regeo.160.2019.745>
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Contemporary Analysis of Contentious Policy Issues. En B. G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy* (pp. 15–34). Palgrave Macmillan London.
- Zamudio, O., & Pérez, A. (s. f.). *Apuntes históricos del pueblo de la Sara Mama para convertirse en distrito*. DALA.
- Zas Friz, J. (2020). *Derecho Municipal*. Fondo Editorial PUCP.

Zegarra, K. (2020). *¿Ejecutivo aventajado o acorralado? Análisis del éxito legislativo del Ejecutivo peruano* [Tesis de Maestría]. Universidad de Salamanca.

Zevallos, N. (2012, 11 de julio). "Al Estado le toca reconquistar la confianza de los pobladores del VRAEM". *PuntoEdu PUCP*.
<https://puntoedu.pucp.edu.pe/voces-pucp/al-estado-le-toca-reconquistar-la-confianza-de-los-pobladores-del-vraem/>



Anexos

Anexo A: Guía de preguntas

a) Preguntas para los miembros de los comités pro-distritalización

Presentación del entrevistado/a

- Cuál fue su participación en el proceso de creación del distrito. Podría elaborar
- Cómo empezó este proceso
- ¿Quiénes fueron sus principales aliados? ¿Hubo grupos en contra?
- ¿Por qué buscaban ser un distrito? ¿Desde cuándo?
- Tuvieron algún problema con la delimitación del distrito
- ¿Cómo fue la disposición de recursos? 1) económicos, 2) material y 3) conocimientos
- Cuál fue el rol de la Provincia, Región, Ejecutivo y Congreso. Podría elaborar

b) Preguntas autoridades locales

Presentación del entrevistado/a

- ¿Cómo se organiza el pueblo?
- ¿Cuáles son los centros poblados con los que cuentan? ¿Cuáles son sus anexos?
- ¿Quiénes fueron los principales promotores de la creación del distrito?
- ¿Cuentan con algún registro sobre el proceso de creación del distrito?

c) Preguntas para pobladores locales

Presentación del entrevistado/a

- ¿Por qué buscaban ser un distrito? ¿Desde cuándo?
- Quiénes fueron los impulsores de la creación de su distrito
- ¿Cómo se formó el pueblo de Pichos/Tocas?
- ¿Cuentan con comunidades campesinas?
- ¿Tienen terrenos comunales? Por qué sí o no. Elaborar
- Quiénes son las familias que tienen mayor poder en el pueblo

d) Preguntas a autoridades regionales

Presentación del entrevistado/a

- ¿Cómo se le informó sobre la creación de distritos en la provincia de Tayacaja?
- ¿Cuál es su opinión sobre dichas creaciones?
- Podría comentarme el rol que usted tuvo en aquel proceso
- ¿Quiénes se encontraban de acuerdo y quiénes no?
- Tuvo comunicación con algún político del congreso o funcionario público de la PCM
- En el caso de Pichos y Tocas ¿Cómo fue el proceso? Identificar las diferencias

e) Preguntas para el *broker* de Pichos y el consultor de Tocas

Presentación del entrevistado/a

- ¿Cómo fue su participación en el proceso de creación del distrito de Pichos?
 - Me podría describir cómo asesoró a Pichos/Tocas para lograr su creación
 - Usted contaba con una red de contactos en la DNTDT
- Cuál fue la diferencia entre la intervención de los miembros del Congreso y Ejecutivo en todo este proceso

- Podría describirme cuál fue el proceso de elaboración del expediente técnico. Quiénes fueron los funcionarios encargados y quién lo designó.
- ¿Cuál fue el rol de la comisión de descentralización en este proceso?
- Desde su rol cómo gestó la demanda de la creación de distritos en otras esferas como el Ejecutivo y Legislativo
- Quiénes fueron los principales aliados para que se creen los distritos (ejecutivo, legislativos, nivel subnacional)
- Conoce el caso de Tocas/Pichos, cuáles fueron las razones por las que cree que no se logró su creación

f) Preguntas para los funcionarios públicos de la DNTDT

- Presentación del entrevistado/a
- ¿En el gobierno de Ollanta Humala, qué puesto estaba ocupando en la PCM?
- Cuáles son las principales diferencias entre los procesos de creación de distritos en el gobierno de Ollanta Humala y en la actualidad
- ¿Me puede describir el proceso actual sobre la creación de distritos?
- ¿Tuvo participación directa en la creación de los distritos en ese momento?
- ¿Qué efecto tuvo la publicación del DS 074-2012-PCM que declaraba prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del VRAEM y creaba la comisión multisectorial?



Anexo B: Modelo de consentimiento informado

PROCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado/a participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Yurfa Lizeth Toralva Ramos, estudiante de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por el docente *Tomáš Došek*. La investigación, denominada “Creación de nuevos distritos: caso comparativo de Pichos y Tocas (213-2016)”, tiene como propósito *explicar los factores determinantes para la creación de nuevos distritos en el Perú*.

Se le ha contactado a usted en calidad de _____. 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 computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora 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. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. 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: ytoralva@pucp.edu.pe o al número XXX XXX XX. 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*):

	<u>Declarada</u> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	<u>Confidencial</u> , 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 del Investigador responsable Firma Fecha

