

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Programas sociales para el desarrollo? Análisis de la etapa de implementación de las Plataformas Fijas (Tambos) del programa PAIS en el 2019 desde el enfoque de desarrollo territorial**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE BACHILLERA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTORA:**

Heredia Orosco, Diana María

**ASESOR:**

Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Julio, 2020

## RESUMEN

Son diversos los esfuerzos del aparato estatal peruano por generar el desarrollo de su población. A partir de distintos programas sociales, se buscan reducir las brechas existentes que limitan la producción de este desarrollo. El análisis sobre estos esfuerzos puede darse desde distintas aproximaciones. En ese sentido, la presente investigación tiene por objetivo analizar y determinar el comportamiento de este proceso en zonas alejadas del territorio, como lo son las zonas rurales. Para un acercamiento a este objetivo, el presente estudio se centra en las intervenciones realizadas por la modalidad TAMBOS del Programa Nacional PAIS. Lo que se pretende es identificar cuáles son los determinantes en el proceso de implementación que influyen en la elección de la intervención a realizar y como estas decisiones se encuentran ligadas al concepto de desarrollo que maneja la población objetivo del programa. Lo que se argumenta es que los dos factores que estarían condicionando la elección serían la discrecionalidad de los Gestores Territoriales y la oferta de intervenciones de los actores encargados de realizarlas. Asimismo, la investigación es un aporte a la importancia del uso del enfoque de Desarrollo Territorial Rural, que valora la heterogeneidad de los territorios al momento de referirse al desarrollo.

**Palabras clave:** programas sociales, desarrollo territorial, implementación, Tambos, zonas rurales

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| ÍNDICE DE TABLAS .....  | 3  |
| 1. INTRODUCCIÓN.....  | 4  |
| 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....                                     | 6  |
| 2.1. Políticas sociales contra la pobreza en América Latina ..... | 6  |
| 2.2. Los programas sociales en el Perú .....                      | 8  |
| 2.3. El enfoque de Desarrollo Territorial Rural .....             | 11 |
| 3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS .....                    | 12 |
| 3.1. Pregunta de investigación.....                               | 12 |
| 3.2. Hipótesis .....  | 13 |
| 4. MARCO TEÓRICO.....   | 14 |
| 5. METODOLOGÍA.....   | 18 |
| 5.1. Diseño metodológico .....                                    | 18 |
| 5.2. Selección de caso .....                                      | 18 |
| 5.3. Recojo de información.....                                   | 21 |
| 5.4. Plan de trabajo.....   | 22 |
| 6. CONCLUSIONES.....  | 24 |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 26 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|         |                             |    |
|---------|-----------------------------|----|
| Tabla 1 | Plan de investigación ..... | 23 |
|---------|-----------------------------|----|



## 1. INTRODUCCIÓN

¿El enfoque de combate a la pobreza es suficiente para el desarrollo de la población rural? ¿Son los esfuerzos estatales eficaces en zonas rurales? ¿Cuáles son los factores que determinan una buena implementación de los programas sociales en zonas rurales? Estas son algunas de las interrogantes que comienzan por guiar a la presente propuesta de investigación. La pobreza, desigualdades y exclusión son problemáticas que aquejan a los distintos países de América Latina. En su mayoría, estos países se alinearon a la idea de que la superación de este problema correspondería a esfuerzos ligados exclusivamente al desarrollo económico; sin embargo, años después esto no encontraría aval empírico ya que en América Latina no se puede hablar de la superación de la pobreza sin tener en cuenta las desigualdades y niveles de exclusión que experimenta (Gentile, 2011, p. 12).

En ese sentido, los programas sociales no pueden ser concebidos a partir de una sola perspectiva para proponer sus estrategias de acción. Debido a esto, el planteamiento de esta investigación se enmarca en el enfoque del desarrollo territorial. Esta mirada postula que es necesaria la atención en las desigualdades territoriales ya que los factores propios del territorio, entendido no solo como un lugar geográfico, son cuestiones fundamentales para su propio desarrollo (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2020, p. 13). En otras palabras, al hablar de programas sociales es menester tomar en cuenta la heterogeneidad de los territorios. Siguiendo esta línea, son varios los esfuerzos del Estado peruano por realizar impactos positivos en las zonas rurales a través de los proyectos, programas y políticas sociales en combate a la pobreza y el logro de la inclusión social. Uno de ellos es el “Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS)”. A través de este programa, el Estado busca ofrecer su presencia efectiva en sectores rurales, además de coadyuvar al desarrollo económico, social y productivo que contribuyan a su inclusión social y la mejora de su calidad de vida (PAIS, 2020). El caso empírico que adoptará este trabajo se basará en la modalidad fija del programa mencionado, es decir,

los “Tambos”. Estos constituyen uno de los pilares del programa PAIS, los cuales representan la presencia del Estado en zonas recónditas del territorio peruano.

Esta investigación busca conocer y analizar las intervenciones que realiza el programa. Por lo tanto, el acercamiento a este caso de estudio resulta pertinente ya que estas plataformas se encuentran en distintos territorios lo que implica que las necesidades no necesariamente son las mismas. Cortázar señala que los estudios sobre programas sociales se encuentran enfocados en el diseño y evaluación de estos. Sin embargo, de la implementación, un aspecto poco estudiado o casi no tomado en cuenta son las complejidades del día a día de relacionamiento que se dan en dicho proceso (Cortázar, 2007, p. 7). En ese sentido, la implementación será la etapa propuesta a evaluar del programa para este trabajo.

Es así como, la interrogante de investigación recae en la siguiente pregunta ¿Cuáles son los factores que influyen en el proceso de elección de intervenciones a realizar de los Tambos del programa PAIS? Lo que se plantea es que esto estaría condicionado por la discrecionalidad de los Gestores Territoriales y la oferta de los sectores involucrados en las intervenciones. Asimismo, esta interrogante será analizada, desde una metodología multimétodo y a partir de entrevistas. Con el objetivo de aportar a la investigación de programas sociales en el Perú a partir de una óptica del desarrollo territorial rural para repensar el papel de los programas sociales y revalorar las características propias del territorio al realizar acciones en favor del desarrollo.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Una etapa fundamental de la presente investigación es realizar una búsqueda de lo que, hasta el momento, se ha teorizado en torno a los programas sociales en combate a la pobreza en zonas rurales. En esa línea, se plantea el estado de la cuestión a partir de los siguientes tres ejes: política social contra la pobreza en América Latina, los programas sociales en el Perú y el enfoque de desarrollo territorial rural. Por último, se ofrecerá una conclusión con respecto a lo abordado en esta sección.

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

En la última década, los estudios sobre política social en América Latina se han basado en examinar los avances que se han presentado en la reducción de la pobreza, los cuales aún reflejan una continuidad de las brechas. Evidencia de esto, son los datos que califican a la región latinoamericana como la más desigual del mundo, haciendo un especial énfasis en su impacto en la pobreza extrema (Abramo et al., 2019, p. 10). Es así que, “a pesar de notables avances económicos y sociales, las brechas entre quienes consiguen disfrutar de estas mejoras y quienes permanecen en situación de marginalidad, desventaja y exclusión, persisten en el tiempo” (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2020, p. 15).

Frente a esta problemática, son varios los debates sobre las estrategias de combate a la pobreza adoptadas por los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas. Uno de los debates, que destaca en tanto medidas utilizadas en políticas sociales, es lo correspondiente a la universalización-focalización. En concordancia con este debate, una de las perspectivas que se plantea guarda relación con la idea de que la provisión universal de ayuda social se caracteriza como muy costosa e ineficiente. En ese sentido, la focalización tiene una valoración positiva ya que se percibe como efectiva y eficaz en términos económicos (CEPAL, 2016, p. 66).

En su contraparte, caso de la región demostraron que los programas basados en focalización que se diseñaban como respuesta a la pobreza no tuvieron los efectos esperados (CEPAL, 2016, p. 67). Desde esta visión, la focalización no es concebida como la solución efectiva en combate a la pobreza. Por el contrario, distintos estudios habrían demostrado que mientras más universales son los sistemas de protección social, más redistributivo sería su impacto para el alivio de la pobreza y la reducción de la desigualdad (Lavinás, 2014, p. 45).

Lo cierto es que, a pesar de este debate, los programas de focalización fueron proliferándose por la región entre finales del siglo XX e inicios del siglo XXI. Prueba de ellos es que en 1997 solo tres países de América Latina habían puesto en marcha programas de transferencia monetaria condicionada, mientras que una década después prácticamente todos los países de la región ya contaban con uno (Lavinás, 2014, p. 7). El modelo de transferencia monetaria condicionada es uno de los tipos de programas que ha sido utilizado por excelencia en latinoamericana, como es el caso de Progresá en México o Bolsa Familia en Brasil, cuya implementación ha sido reconocida debido a ser barata, fácil de gestionar y políticamente gratificante (Lavinás, 2014, p. 45). Este tipo de programas es categorizado como de “protección social no contributiva y representa un elemento importante de las estrategias y políticas de superación de la pobreza en América Latina” (CEPAL, 2016, p. 17).

La literatura sobre políticas y programas sociales en América Latina es en cierta medida basta; sin embargo, un tema poco abordado con exclusividad, pero no menos importante, es el referente a estudios sobre políticas y programas sociales que guardan relación con las poblaciones que se encuentran en pobreza o pobreza extrema y que se localizan en zonas rurales. Rossel argumenta que esto se podría deber a que muchos de los sistemas de protección social se han construido entorno a un modelo excluyente con Estados mínimos, modelos de inserción laboral que no contemplan la particularidad complicada del ámbito rural o modelos duales donde las políticas combinaban métodos universalistas estratificados en las zonas urbanas con una exclusión muy clara de los sectores rurales (2012, p. 25).



En ese sentido, lo que se encuentra en la literatura sobre política social latinoamericana en sectores rurales, gira entorno a esa falta de enfoque de ruralidad. “La mayoría los países de la región carecen tanto de una estrategia como de una institucionalidad responsable de abordar el desarrollo rural, lo que da como resultado un conjunto disperso de actividades públicas, bajo la forma de programas y proyectos, predominantemente de índole sectorial, desconectadas entre sí y muchas veces también respecto a las realidades específicas que pretenden hacerse cargo” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013, p. 60). Ejemplo de ello, son los distintos programas que no toman en cuenta el enfoque que apunta a la pobreza rural como heterogénea y en consecuencia no describan diferentes perfiles de grupos (David & Ortiz, 2003, p. 453).

Uno de los temas relacionados a la población rural de los que se ha teorizados y debatido es el concerniente a la perspectiva de la superación de la pobreza a través del crecimiento económico en función al trabajo. Sin embargo, aunque diversos autores plantean la importancia del trabajo para acortar brechas en temas de pobreza, acotan la necesidad de poner foco, también, en acceso a servicios públicos a través de programas que garanticen una mejora en la calidad de vida de las personas de zonas rurales y la generación de contextos que posibiliten su desarrollo en autonomía (Ramírez et al., 2015, p. 6). Así, se plantea un enfoque de inclusión dicotómica a partir de lo social y laboral, donde los Estados garanticen un acceso universal a servicios de calidad y a la infraestructura básica estatal, así como al acceso de empleos que posibiliten un ingreso adecuado para la superación de su condición de pobreza (Abramo et al., 2019, p. 20).

## 2.2. Los programas sociales en el Perú

El caso peruano no ha sido exento del análisis académico con relación a política social. En general, los trabajos encontrados recaen sobre temas como el impacto de los programas sociales, las limitaciones y alcances de estos, así

como análisis con propuestas de mejora de su funcionamiento. Siguiendo esa línea, a continuación, se presentará lo identificado y pertinente de lo teorizado sobre programas sociales en el Perú.

Uno de los programas con más estudios es Juntos, programa peruano de transferencia monetaria condicionada. Los flancos de abordaje del tema son diversos. Por un lado, se encuentran planteamientos de impacto, en ese sentido, autores como Del Pozo (2014) plantean que se evidencia que la participación de las mujeres en el programa incrementaría el nivel de violencia de pareja. (p.58) Asimismo, miradas como la de Glave (2016), señalan el impacto positivo que ha tenido el programa en las mujeres en tanto su capacidad de negociación, ya que la afiliación al programa sería una de las razones de su empoderamiento. (p.51)

Por otro lado, se encuentran tesis sobre su implementación. Soto (2018) plantea la importancia de la corresponsabilidad del programa en la implementación de este, a través de un enfoque retrospectivo ya que se enfocó en el accionar de los gestores locales de Juntos. (p.73) De igual manera, Montes (2017) señala el papel esencial de los gestores locales o “burócratas de la calle” ya que serían los principales implementadores del programa. (p.95) Por último, se encuentra una mirada a partir del énfasis de la articulación. De esa forma, Machuca (2014) postula que en el caso del programa Juntos se puede detectar la responsabilidad compartida de los distintos niveles de gobierno. (p.3)

Sobre otros programas también se encuentran diversas investigaciones que, en cierta medida, siguen los enfoques ya planteados. En el caso de la desnutrición infantil, encontramos el trabajo realizado por Vásquez (2013) sobre Qali Warma, quien analiza el programa dirigiendo su atención en el impacto de la eficiencia de este para luego compararlo con el pasado esfuerzo que realizaba el PRONAA. (p.91) Asimismo, un trabajo más reciente es el realizado por Camos (2018), quien analiza el papel de los programas sociales en la lucha contra la reducción de la desnutrición crónica infantil a partir de un análisis estadístico, donde encuentra que el programa Juntos habría tenido efectos positivos al respecto, mientras que en el caso del Vaso de Leche este efecto no sería

significativo. (p.81) También se encuentra el trabajo de Rey Sanchez (2015) sobre el análisis de la implementación del programa Cuna Mas, el cual concluye que este cuenta con deficiencias, ya que se identificaría una gestión de recursos humanos deficiente donde se delegaba gran parte de las tareas y competencias a la Madre Cuidadora, agente voluntario y sin remuneración del programa. (p.78) Sobre el mismo programa social, Arriaga (2016) realiza un análisis a partir del enfoque de desarrollo humano en la primera infancia y concluye que las intervenciones se realizan de manera articulada, mas no estarían siguiendo el modelo de preparación para el futuro, sino garantizando su desarrollo y bienestar en el presente. (p. 117)

Igualmente, otra investigación interesante de resaltar se enmarca en el análisis sobre pensiones no contributivas hacia los adultos mayores para la inclusión. Así, García (2014) plantea el caso de pensión 65 del cual concluye que no resolvería el problema de baja cobertura en pensiones debido a su componente de focalización en pobreza extrema, además de que el monto representaría uno bajo en comparación con las pensiones de sistemas existentes. (p. 30)

Hasta este punto, lo teorizado ha estado relacionado a programas sociales focalizados en pobreza monetaria; sin embargo, existen otro tipo de categorías importantes al momento de analizar programas sociales, como por ejemplo la ruralidad. Al respecto, Mora realiza un análisis sobre el impacto del bienestar social de los programas que llegan a la población rural basado en percepciones. En esa línea, se concluye que Pensión 65 y Juntos tendrían un efecto significativo en la percepción de mejora de nivel de vida, mientras que no se evidenciaría lo mismo para el caso de Qali Warma (Mora, 2017, p. 110).

De manera más directa, encontramos trabajos sobre el proyecto Haku Wiñay de FONCODES, el cual está exclusivamente dirigido a poblaciones del sector rural. En el estudio realizado por Escobal y Ponce (2016), los autores analizan el impacto de dicho proyecto en las zonas rurales donde además existe una cobertura importante del programa Juntos. Su investigación resalta que existe

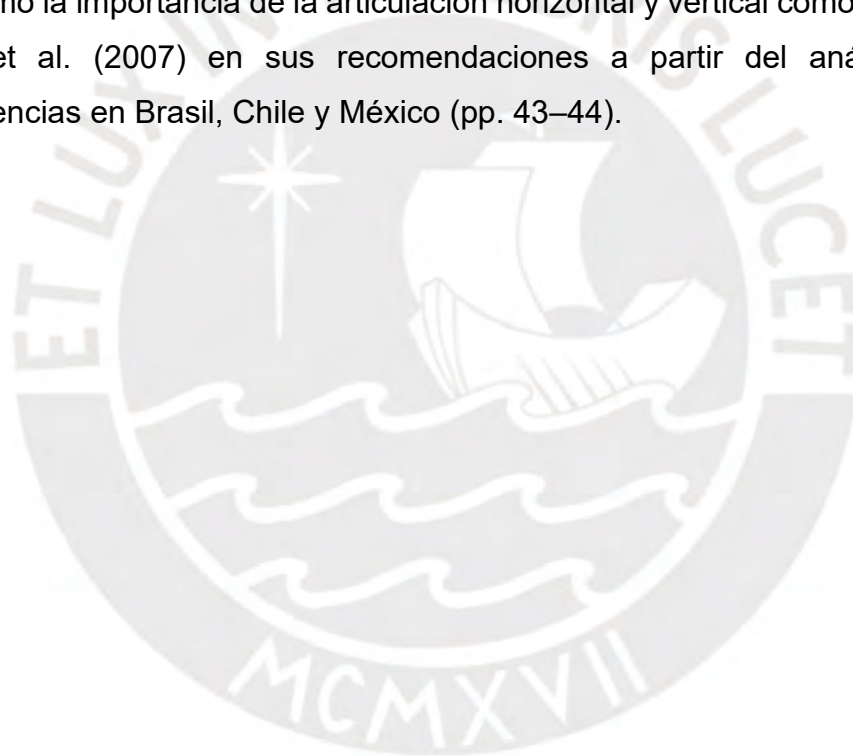
una sinergia de esfuerzos de ambos programas que implicaría la reducción de la vulnerabilidad de los hogares más pobres a través de un ingreso mínimo garantizado a la par de construir capacidades que eleven su bienestar (Escobal y Ponce, 2016, p. 182). Asimismo, Heredia (2017) realiza un estudio sobre el mismo proyecto, enfocado en los hogares con economías de subsistencia, y evidencia que existirían limitaciones para la superación de su condición; sin embargo, el proyecto Haku Wiñay habría significado un primer paso a la inserción básica al sistema financiero de los hogares usuarios. (p. 89)

Por último, uno de los programas menos estudiados, pero que se implementa en muchas zonas del sector rural del Perú es el Programa Nacional PAIS. Garay et al. plantean analizar el funcionamiento de las plataformas itinerantes (PIAS), lo cual nos permite un acercamiento al programa PAÍS. En esta investigación, se afirma que la implementación de las PIAS no se sostenía en decisiones técnicas y objetivas, debido a la intervención de una variable política en la decisión; sin embargo, sí se encuentra viable que alcancen sus objetivos (Garay et al., 2018). Por otro lado, Yarasca realiza un análisis sobre los TAMBOS, modalidad fija que junto a las PIAS conforman el programa PAIS. A pesar de que está enfocado en las limitaciones técnicas, la investigación identifica la dificultad del Estado para ofrecer el acceso a servicios básicos y la superación de la pobreza desde una mirada multidimensional, por lo que los TAMBOS reflejarían una oportunidad para hacerlo (Yarasca, 2019, p. 162).

### 2.3. El enfoque de Desarrollo Territorial Rural

Con respecto al desarrollo territorial, es importante recalcar que es un tema que reluce a propósito de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2019, p. 16). En general, el debate pertinente para este trabajo está dirigido a reconocer su papel en la formulación de políticas para el desarrollo. En ese sentido, uno de los campos de estudio dentro de este ha sido el enfocado al desarrollo territorial rural (DTR).

Dos de los principales impulsores del DTR son Schetjman y Berdegú (2004), quienes postulan al desarrollo territorial rural como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado cuyo fin es reducir la pobreza rural”. (p. 5) De la discusión alrededor del concepto, una de las valoraciones positivas resaltantes ha sido concebir al DTR como un enfoque adecuado para analizar las condiciones de América Latina y el Caribe en contraposición del enfoque sectorial (Fernández et al., 2019, p. 51). En ese sentido, no plantean que el desarrollo sea excluyente del, sino que se produzca una articulación virtuosa entre el sector rural y el urbano (Chiriboga, 2010, p. 65). Así como la importancia de la articulación horizontal y vertical como lo menciona Soto et al. (2007) en sus recomendaciones a partir del análisis de las experiencias en Brasil, Chile y México (pp. 43–44).



### 3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

#### 3.1. Pregunta de investigación

A partir de la evaluación del diseño, procesos y resultados del programa Tambos realizado para PAIS se ha identificado que el proceso de coordinación

para establecer la participación de otras entidades y sectores en las intervenciones en los Tambos se dan en tres tipos de niveles que se dividen en nacional, regional y local (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018). Los que a su vez están a la responsabilidad de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios, los Jefes de Unidades Territoriales y los Gestores Territoriales respectivamente. A partir del análisis de este proceso, ha surgido la interrogante sobre la relación entre dichas intervenciones y las necesidades prioritarias propias de la zona en la que se encuentra el Tambo desde una perspectiva de desarrollo territorial. Por ello la pregunta de investigación es la siguiente:

*¿Cuáles son los factores que influyen en el proceso de elección de intervenciones a realizar de los Tambos del programa PAIS desde el enfoque de desarrollo territorial rural?*

### 3.2. Hipótesis

A partir de lo planteado como pregunta de investigación, se propone las siguientes hipótesis:

**Hipótesis 1:** El proceso de decisión sobre las intervenciones a realizar estaría influenciado tanto por la discreción de los gestores territoriales como por la oferta de servicios propios de las entidades y sectores que intervienen en las zonas de influencia.

**Hipótesis 1.1:** La discrecionalidad de los gestores territoriales sería un factor clave en la decisión de las intervenciones por realizar debido a que son los que identifican las necesidades de la zona y los que planifican las intervenciones

**Hipótesis 1.2:** Los servicios brindados por las entidades y sectores involucrados estarían condicionados a sus capacidades para ofrecerlos en las zonas rurales

**Hipótesis 2:** Las intervenciones realizadas en los Tambos serían insuficientes para la generación de desarrollo ya que estas no estarían, necesariamente, en relación con las necesidades de las zonas de influencia



#### 4. MARCO TEÓRICO

Al analizar políticas públicas, es fundamental adentrarse y referirse al proceso que siguen estas desde su generación hasta después de ser llevadas a cabo. En ese sentido, uno de los acercamientos para su análisis recae en el “Ciclo de una Política Pública”, definido como el marco referencial y no una secuencia rígida que inicia con el surgimiento de los problemas y se desarrolla hasta la evaluación de resultados (Subirats et al., 2012, p. 44). A partir de este acercamiento, se infiere que son distintas las fases que permitirían establecer una secuencia referencial. Una de estas y objeto del presente análisis es la referida como “implementación”. La implementación son aquellas acciones a corto y largo plazo efectuadas por agentes públicos o privados, con miras al cumplimiento de objetivos pre establecidos (Van Meter & Van Horn, 1993, p. 99). Asimismo, como menciona Revuelta (2007), el proceso de implementación puede ser influenciado por distintos factores que establecen la posibilidad de cumplir, alterar u obstruir el diseño de determinada política pública (p. 139).

Existen diversos tipos de acercamiento para estudiar la implementación de políticas públicas. El presente trabajo se enmarca en lo que se conoce como el enfoque integrativo entre las perspectivas *Top-Down* y *Bottom-Up* para la implementación de políticas públicas, reconociendo que ambas son variables fundamentales en el proceso (Lindquist & Wanna, 2015, p. 213). A parte de identificar un marco de referencia de estudio, también resulta pertinente definir el objeto de este. En ese sentido, se hace referencia a la identificación de factores que influyen en el proceso de implementación. Sobre esto se evidencian diversos retos a los que dicho proceso queda supeditado. Rubio (2013) identifica que existen cuatro tipos de factores condicionantes: “inherentes al diseño de la política”, “inherentes a los recursos de la política”, “inherente a los actores” e “inherente a factores externos”. (p. 149) Siguiendo esta tipificación, la presente investigación se centrará en lo referente a los actores. Esto lo que comprende es el análisis del número de actores involucrados, divergencias de agenda y metas, y desafíos para la coordinación y comunicación que podrían comprometer el trabajo conjunto para la realización de la política pública (Rubio, 2013, p. 150).



Al respecto y con relación a la investigación, se identifican dos enfoques de estudio sobre el rol de los actores para la implementación de políticas públicas: el papel de los implementadores y las relaciones entre los actores involucrados. Con respecto al primer punto, los implementadores son los burócratas quienes son considerados fundamentales ya que son los responsables de ejecutar las decisiones previstas en el diseño y así lograr los objetivos. Por esa razón, es imprescindible tomar en cuenta su disposición, su relación con la estructura administrativa y con el entorno en el que actúa (Subirats, 1992, pp. 132–133). En ese sentido, se utilizará un enfoque de burócratas en el territorio. Este enfoque de Lipsky (1980) plantea que los burócratas de la calle son aquellos que tienen una relación directa con los beneficiarios de la política. Además, que estos gozarían de una alta discrecionalidad en la implementación de las políticas públicas. Asimismo, afrontan diversos factores como limitaciones de recursos para desempeñar sus funciones como están establecidas con antelación y problemas de comunicación con los actores de mayor rango (Lipsky, 1980).

Con respecto a las relaciones entre los actores involucrados, se abordará este punto a partir de lo teorizado sobre relaciones de articulación intergubernamentales e intersectoriales que se suscitan en la implementación de una política pública con énfasis en programas de combate a la pobreza. Según Repetto y Nejamkis, la coordinación es un proceso que resulta de la acción conjunta de dos o más actores involucrados en un determinado fin en común (citado en Leyton, 2018). En ese sentido, la articulación se establecerá dependiendo el grado participación en las fases del Ciclo de la Política de los actores (Leyton, 2018). Asimismo, Leyton (2018) identifica tres tipos de resistencias que dificultarían el proceso de articulación. Por un lado, la resistencia política que se basan en los acuerdos o desacuerdos entre sectores; por otro lado, la resistencia cultural que se basa en la imposibilidad de gestionar la información, y resistencia institucional asociadas a las restricciones y posibilidad de acción por índoles verticales.

Finalmente, como se ha estado anunciando a lo largo de este documento, uno de los enfoques en el que está basada la investigación es el de Desarrollo

Territorial Rural (DTR). El DTR es un proceso de cambio en dimensiones productivas como institucionales en determinado territorio que busca revertir un contexto de pobreza. Esto se lograría a través de “articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos, y promover la concertación de los actores locales entre ellos y los agentes relevantes con el fin de insertar a la población en cuestión en el proceso y su beneficio” (Schejtman & Berdegué, 2004). Este enfoque ayuda a entender lo importante de tomar en cuenta la heterogeneidad de los territorios y sus propias necesidades y demandas ligadas a su desarrollo, enfoque que se considera fundamental al analizar intervenciones sociales en zonas rurales.



## 5. METODOLOGÍA

### 5.1. Diseño metodológico

La presente propuesta tiene como diseño de investigación lo planteado como multimétodo. Por un lado, es cualitativa ya que adopta un enfoque de explicación del tipo “causa del efecto” (Mahoney & Goertz, 2006). Por otro lado, es cuantitativa ya que adopta la cualidad Cross-case que permite hacer un análisis de varios casos distintos sobre el fenómeno. En ese sentido, Goertz (2012) argumenta que el objetivo que guía una investigación mixta o multimétodo recae en el deseo por combinar las ventajas de la investigación cross-case large-N con las de un análisis profundo dentro del caso.

Además, el presente trabajo se encuentra dentro del enfoque de investigación subnacional, la cual es definida como una estrategia de las ciencias sociales enfocada en los actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos localizados en las unidades territoriales de los países en análisis (Giraudy et al., 2019). Asimismo, la estrategia de investigación subnacional y comparativa ofrece ventajas como la posibilidad de incrementar los casos lo cual puede elevar la probabilidad de inferencias causales, fortalecer la capacidad de codificar casos con precisión y equipar mejor al investigador para manejar la naturaleza desigual de los fenómenos al hablar del territorio (Snyder, 2001).

### 5.2. Selección de caso

La selección del caso o casos a estudiar es uno de los elementos fundamentales de la investigación social y política ya que estos son utilizados para representar a un fenómeno, proceso o individuos comparables (Aragon & Guibert, 2016). A continuación, se hará una breve descripción sobre los casos de estudio y luego se explicarán los argumentos de la selección.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) es un organismo del Poder Ejecutivo del Perú cuyas funciones son las de ejercer rectoría, planificar, gestionar y supervisar sobre la política nacional de desarrollo e inclusión social

en los distintos niveles de gobierno según el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS. Su principal accionar se evidencia en los distintos programas y proyectos sociales que se encuentran a cargo de dicho Ministerio. Actualmente, el MIDIS cuenta con seis Programas Sociales y cuatro Instrumentos de Política según su portal de transparencia. Dentro de dichos programas se encuentra El Programa Nacional Plataforma de Acción para la Inclusión Social (PAIS).

Según el Portal Institucional del Programa Nacional PAIS, este “está dirigido a mejorar la calidad de vida de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, especialmente asentada en los centros poblados rurales y rurales dispersos de la Sierra y Selva, coadyuvando a su desarrollo económico, social y productivo que contribuyan a su inclusión social.” Cabe resaltar, que este programa, cuenta con dos modalidades de intervención: las plataformas fijas (TAMBOS) y las plataformas itinerantes (PIAS). El presente proyecto se centrará en la primera modalidad mencionada.

El Programa Nacional “Tambos” tuvo su origen en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCSS) en el año 2013. Luego, fue transferido al MIDIS en el 2016 y en el año 2017, finalmente, se amplía el programa con la adición de las PIAS y se crea el Programa Nacional PAIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018, p. 15). En general, “un Tambo es una plataforma de prestación de servicios ubicada en zonas rurales y rurales dispersas del país. Estos servicios son brindados por los sectores y entidades de los tres niveles de gobierno y entidades no gubernamentales en favor de la población dentro de su ámbito de influencia” (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2018, p. 16). Actualmente, se cuentan con 465 Tambos operativos en 22 regiones del país que ya han realizado casi 14 000 atenciones según los registros históricos de InfoMidis.

El programa es en esencia articulador, característica que ha permitido que a través de los Tambos diversos sectores como salud, educación, desarrollo e inclusión social, mujer y poblaciones vulnerables e instituciones como RENIEC,

INDECI, entre otras puedan realizar su trabajo de manera más efectiva en relación con la población objetivo (MVCSS, 2016, p. 21). Asimismo, una de las características del programa es que trabaja en conjunto con la comunidad en la que se asienta; de modo que, principalmente, la participación de la población se evidencia en la etapa de implementación en la que se realiza el diagnóstico comunal, es decir, el recojo de información de las principales necesidades y potencialidades es de la misma (Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, 2018, p. 26). Asimismo, como se menciona en el documento del Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social (2018), los Tambos evidenciarían un potencial espacio de interacción y articulación social que contribuiría al desarrollo de la población objetivo a partir de sus propios miembros. (p. 33)

La ubicación de los Tambos es diversa en tanto acceso a este ya que se encuentran en distintas zonas altitudinales y algunos con gran lejanía de sus capitales departamentales. En ese sentido, siguiendo la diferencia entre población y muestra que refiere Johnson et al. (2016), se identifica que la población total caso de estudio sería de 465. Debido a las limitaciones de esta investigación tanto monetarias como temporales, se ha optado por seleccionar una muestra del total. En ese sentido, se contaba con diversas variables que podían realizar la separación, tales como la región, el número de atenciones, la zona altitudinal, zonas de interés para el programa y distancia.

La última variable mencionada es la que se ha utilizado para seleccionar los casos de estudio de esta investigación. La distancia entre el Tambo y la ciudad capital de su región es crucial ya que entre más alejado el Tambo las posibilidades de realizar intervenciones disminuyen y se dificultan (Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social, 2018). Debido a que la investigación tiene como variable dependiente las intervenciones, se cree pertinente eliminar el sesgo de la distancia. Esto se busca lograr a partir de la contabilización de aquellos Tambos que se encuentran a menos de cuatro horas de sus capitales ya que supondrían que no están bajo el condicionante de la distancia como factor explicativo de las intervenciones. Es así como, el proceso de selección de la

muestra resultado en 146 Tambos los cuales se encuentran en 15 regiones distintas.

### 5.3. Recojo de información

Respecto a la recolección de información, esta será de tipo secundaria ya que se obtendrá por medio de entrevistas o registros escritos (Johnson et al., 2016). En ese sentido, la investigación se centrará en la técnica de entrevistas estructuradas y semi estructuradas de 10 a 15 minutos. Las cuales, mediante el planteamiento de preguntas a cierto grupo, se recolectará la información proveniente de las respuestas (Aragon & Guibert, 2016). Asimismo, como lo mencionan Aragón y Guibert (2016) el análisis de esta información será de tipo cualitativo ya que se utilizarán citas, comentarios y anécdotas para proveer de evidencia y soporte al argumento. Siguiendo el marco antes definido, es pertinente indicar cuales son los actores que serán entrevistados para la recolección de información. Por un lado, se realizarán entrevistas telefónicas a nivel de Unidades Técnicas, en específico a la jefatura de la Unidad de Articulación y Gestión de Servicios. Por otro lado, se realizarán entrevistas telefónicas a nivel de Unidades Territoriales, en específico a las Jefes de Unidades Territoriales (15) y a los Gestores Territoriales de cada Tambo seleccionados (146).

Por último, se plantea poder tener algún tipo de acercamiento con la población objetivo del programa. En esa línea, lamentablemente, la investigación no puede ser uso del trabajo de campo debido a la coyuntura de la pandemia COVID 19 ya que representa un peligro tanto para la población objetivo de la investigación como para la investigadora. Por esa razón, se buscará hacer uso de la herramienta de entrevistas remotas a través de alguna plataforma de videollamada ya que los Tambos cuentan con internet en sus instalaciones, la cual puede ser una ventaja en el contexto que se desarrolla este trabajo. Aunque se será precavido debido a que estas entrevistas remotas se suscitaran mediante la intermediación de otro actor, en este caso los Gestores Territoriales.

Con respecto al contenido de las entrevistas, se tendrá en cuenta el Mapa de Procesos. De este se ha seleccionado un proceso Estratégico y dos procesos Misionales que ayudarán para obtener información sobre las intervenciones. En el caso del proceso Estratégico, se ha elegido el proceso de Monitoreo y Evaluación el cual mide y evalúa el desempeño y calidad de las intervenciones. Mientras, para el caso de los procesos Misionales se ha optado por el proceso de Gestión de Articulación de los Servicios y Gestión de Ejecución de la intervención. La primera implementa, sigue y evalúa el desarrollo de los planes de trabajo con el fin de brindar una respuesta oportuna a las necesidades, mientras que la segunda canaliza las articulaciones generadas en línea al beneficio de la población objetivo.

#### 5.4. Plan de trabajo

Para presentar el Plan propuesto de la investigación se hará uso de un diagrama de Gantt. En general, la investigación se propone ser acabada en un año y medio aproximadamente, desde abril de 2020 hasta agosto de 2020. Este periodo comprende cinco momentos: diseño de la investigación, recolección de información, procesamiento de la información, análisis teórico y empírico, y redacción del documento. Cabe resaltar, que este es un planteamiento referencial sujeto a las adversidades que podrían suscitarse a lo largo del proceso de investigación.

Tabla 1: Plan de investigación

| ACTIVIDADES                                   | 2020 |   |   |   |   |   |   |   |   |   | 2021 |   |   |   |   |   |   |
|---|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|------|---|---|---|---|---|---|
|   | A    | M | J | J | A | S | O | N | D | E | F    | M | A | M | J | J | A |
| Diseño de investigación                       |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |
| Recolección de información                    |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |
| Procesamiento de la información               |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |
| Análisis con componentes teóricos y empíricos |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |
| Redacción de la investigación                 |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |
| Presentación final de la investigación        |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |      |   |   |   |   |   |   |

Fuente: Elaboración propia.



## 6. CONCLUSIONES

Con respecto al Estado de la cuestión de la investigación este ha ahondado en diversos temas de estudio a partir de tres ejes. En el caso de las políticas sociales en combate a la pobreza en América Latina, se identifica que existen diversos debates. Uno de los grandes debates gira en torno al alcance de la cobertura a partir de la interrogante de universalización-focalización. Asimismo, otro tema largamente estudiado corresponde a los programas de transferencia monetaria. Finalmente, se evidencia que hay limitados estudios que consideren al factor ruralidad como imprescindible en concordancia con los estudios sobre políticas sociales. Para el caso de los programas sociales en el Perú, se reconoce que los trabajos abordan en temas como el impacto, limitaciones, alcances, mejora y algunos en implementación. En su mayoría, los trabajos se refieren a programas caracterizados por el uso de la focalización ya que ha sido el mecanismo generalmente utilizado en Perú. Asimismo, como es el caso de Latinoamérica, la variable ruralidad no presenta muchos estudios. Finalmente, se evidencia que lo trabajado con respecto al Desarrollo Territorial Rural aún es un tema poco desarrollado debido a que es un enfoque recientemente planteado.

Por el lado del diseño metodológico, esta investigación tiene una propuesta multimétodo ya que combina los enfoques cualitativo y cuantitativo para el análisis. Esto resulta útil ya que permitirá no solo la profundización de la problemática para el análisis, sino que permitirá el estudio de una mayor cantidad de casos. En relación con la selección de casos, se presentaron complicaciones ya que se evidenciaban gran cantidad de posibilidades para adentrarse al estudio del problema planteado; sin embargo, se optó por utilizar la variable distancia para seleccionar los Tambos. Con respecto al recojo de la información, se identificó que la complejidad contextual de la pandemia del COVID-19 limitaría el desarrollo de la investigación. La principal limitación que se evidenció fue la de poder conocer la perspectiva de los actores en los territorios, sobre todo la de los beneficiarios, debido a la dificultad de la realización de trabajo de campo lo

que implicaría un vacío en la investigación que con posterioridad será importante tomar en cuenta. En ese sentido, se plantea paliar esta complejidad con el uso de herramientas digitales (zoom, whatsapp, etc) que ayuden a realizar una investigación de manera remota y con la participación de los actores relacionados a la gestión de las atenciones realizadas por el programa PAIS en su modalidad de Tambos.



## BIBLIOGRAFÍA

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

Aragon, J., & Guibert, Y. (2016). Metodología y diseños de investigación en Política Comparada (Escuela de).

Arriaga, P. (2016). El enfoque de desarrollo humano y el diseño de políticas públicas orientadas a la primera infancia: el caso del Programa Nacional Cuna Más. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Camos, P. (2018). El efecto de los programas sociales sobre la desnutrición crónica infantil en el Perú [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2020). Pobreza y Desigualdad. Informe Latinoamericano 2019. Juventud rural y territorio.

CEPAL. (2016). Desarrollo Social Inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Cepal, 304.

CEPAL. (2019). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe.

Chiriboga, M. (2010). Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Eutopia. Revista de Desarrollo Económico Rural, 1, 51–68. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Cortázar, J. C. (2007). Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales.

David, M. B. de A., & Ortiz, L. M. (2003). El capital social y las políticas de desarrollo rural ¿Punto de partida o punto de llegada? En Capital social y

reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma (Número 21, pp. 187–190).

Del Pozo, C. E. (2014). ¿Las transferencias monetarias condicionadas reducen la violencia de pareja contra las mujeres rurales en el Perú? Pontificia Universidad Católica del Perú.

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

Fernandez, J., Fernandez, M. I., & Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe.

Garay Roncal, J., Meza García, E., & Silva Berenguel, F. (2018). PIAS Lago Titicaca : una propuesta para un mejor y mayor impacto social.

Repositorio de la Universidad del Pacífico - UP.

García, L. (2014). Incluir socialmente a los adultos mayores: ¿Es suficiente pensión 65? Departamento de Economía PUCP.

Gentile, N. (2011). Lecturas subjetivas y de contexto: el desafío para repensar las políticas sociales. Facultad Latinoamericana de Sociales - FLACSO.

Giraudy, A., Moncada, E., & Snyder, R. (2019). Subnational Research in Comparative Politics. Substantive, Theoretical and Methodological Contributions. En Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics (pp. 3–54). Cambridge University Press.

Glave, C. R. (2016). Cambios en el empoderamiento de la mujer : el caso de las beneficiarias del Programa Juntos en el Perú , 2014.

Goertz, G. (2012). Case studies, causal mechanisms, and selecting cases. En Kroc Institute for International Peace Studies. University of Notre Dame.

Heredia, J. (2017). Educación Financiera y Hogares Rurales. Aportes de evaluaciones sobre resultados del componente de fomento de capacidades financieras del proyecto Haku Wiñay de FONCODES. Insitituto de Estudios Peruanos.

Johnson, J., Reynolds, H. T., & Micoff, J. (2016). Political Science Research Methods (CQ Press).

Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New left review*, 84, 7–48.

Leyton, C. (2018). Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural. En Instituto de Estudios Peruanos, IEP.

Lindquist, E., & Wanna, J. (2015). Is implementation only about policy execution?: A dive for public sector leaders from the literature. *New Accountabilities, New Challenges*, May 2018.

Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*.

Machuca, E. (2014). *Corresponsabilidad y Articulación : Una Mirada a los Pilares de Gestión del Programa JUNTOS*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A tale of Two Cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14(3), 227–249. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). (2018). Evaluación de diseño, procesos y resultados del Programa Nacional Tambos (PNT).

Informe de Evaluación.

Montes, S. (2017). La burocracia de la calle en la política social. Un estudio de los gestores locale del programa junto en Cajamarca. Pontificia Universidad Católica del Perú.

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

MVCSS. (2016). Programa Nacional Tambos. Memoria 2013-2015.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). Pobreza rural y políticas públicas en América Latina y el Caribe (Vol. 3, Número 2).

PAIS. (1 de mayo de 2020). *Visión Institucional*.

<https://www.pais.gob.pe/webpais/public/institucional/vision>

Ramírez, J. C., Pardo, R., Acosta, O. L., & Uribe, L. J. (2015). Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. 79.

Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16), 135–156.

Rey, R. (2015). De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Rossel, C. (2012). Protección social y pobreza rural en América Latina.

Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Revista Buen Gobierno*, Julio-Diciembre 2013.

<https://doi.org/10.35247/buengob>

Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural. *Debates y Temas Rurales*, 1, 54. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000100006>

Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. En *Studies in Comparative International Development* (pp. 93–110).

Soto, D. (2018). Hagámoslo Juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017 [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://doi.org/10.1542/peds.2006-2099>

Soto, F., Beduschi, L., & Falconi, C. (2007). Desarrollo Territorial Rural Analisis De Experiencias En Brasil , Chile Y Mexico.

Subirats, J. (1992). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (pp. 125–138).

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

Van Meter, D., & Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En *La implementación de las políticas* (pp. 97–146). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Vásquez, E. (2013). Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional. *07(13)*, 1–131.

Yarasca, C. (2019). El problema de la distancia. Las plataformas multisectoriales “ tambos ” como una oportunidad proyectual sistemática para el territorio rural peruano. 150–165.

