

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Un análisis al Programa PAÍS desde el enfoque de capacidades
colectivas generadas en tambos de Apurímac

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en
Desarrollo Humano: Enfoques y Políticas que presenta:

Ligia Nicole Calderón Verastegui

Asesora:

Silvana Eugenia Vargas Winstanley

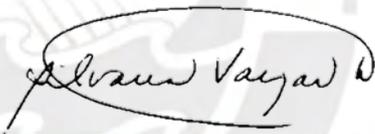
Lima, 2024

Informe de Similitud

Yo, Silvana Vargas Winstanley, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis de investigación titulada “Un análisis al Programa PAÍS desde el enfoque de capacidades colectivas generadas en tambos de Apurímac”, de la autora Ligia Calderón Verastegui, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 10%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 14/02/2024.
- 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:
05/03/2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>VARGAS WINSTANLEY, SILVANA EUGENIA</u>	
DNI: 09648405	Firma
ORCID: 0000-0002-3132-1646	



Dedicatoria:

A Mario César Rafael: mi pequeño motivo.

Resumen

La presente investigación toma como referencia el enfoque de desarrollo humano postulado por Amartya Sen para revisar su aplicación en el ámbito rural peruano, considerando los alcances y limitaciones de la influencia de lo individual y lo colectivo. De forma particular, aborda el concepto y la aplicación de las capacidades colectivas conceptualizadas y caracterizadas por Ibrahim para analizar la implementación de los tambos, plataformas de servicios públicos en las zonas altoandinas, del Programa PAIS en la región Apurímac del Perú y como éstos han contribuido a la expansión de capacidades de los adultos jóvenes. De esta manera, mediante el análisis comprensivo de la aplicación del programa, comprendemos cómo el programa logra influir en la expansión de libertades y capacidades colectivas, identificando cambios en los usuarios, destacando la importancia de la colectividad en contextos rurales, así como precisando la participación de los diversos actores involucrados en la toma de decisiones individuales y colectivas, bajo la hipótesis de que las intervenciones del Estado a través de programas como PAIS pueden ser catalizadores para el desarrollo humano en los colectivos rurales de zonas altoandinas.

Nuestra investigación se enmarca en la línea de investigación sobre desarrollo rural bajo la comprensión y análisis de una política pública para la inclusión social.

Palabras clave: desarrollo humano, capacidades colectivas, territorialidad, colectividad, tambos, intervenciones sociales.

Abstract

This research utilizes the human development approach postulated by Amartya Sen as a framework to critically assess its application in rural areas of Peru. We focus on the extent and constraints of the influence between the individual and the collective, with an emphasis. Specifically, we address the concept and application of collective capabilities as conceptualized and delineated by Ibrahim to our analysis centers on the implementation of the PAIS Program's "tambos", public service platforms in high Andean areas, in the Apurímac region of Peru and their role in enhancing the capabilities of young individuals.

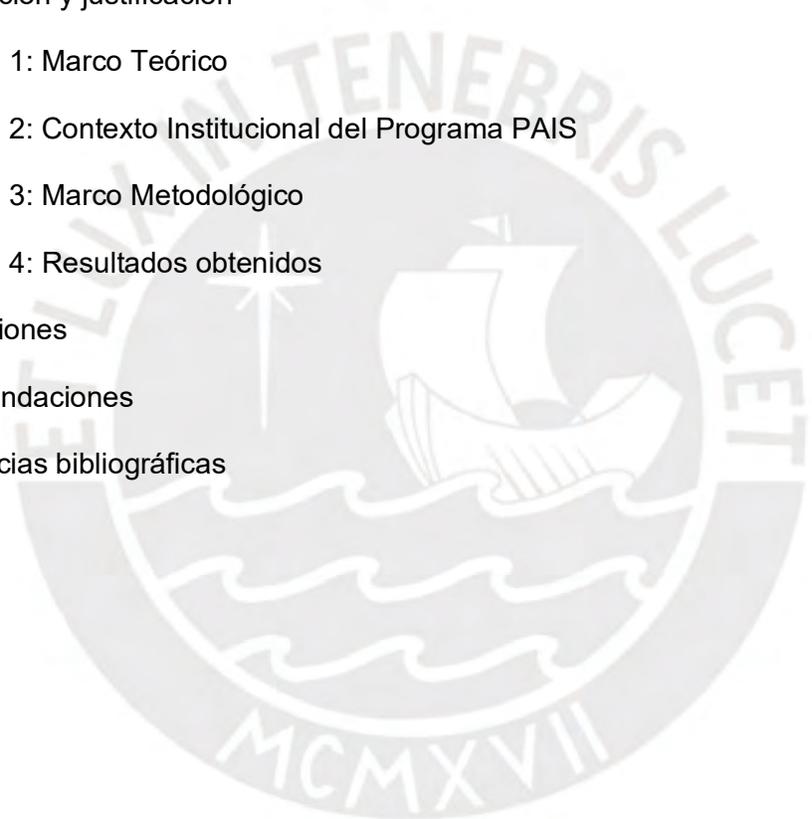
Our primary goal is to examine how the program impacts the expansion of freedoms and collective capabilities, identifying changes in its users. We also aim to highlight and underscore the significance of collectivity in rural context and active involvement in decision-making processes. We hypothesize that governmental interventions, exemplified by programs like PAIS, can serve as catalyze for human development within rural collectives in high Andean areas.

Our investigation is framed within the line of research on rural development under the understanding and analysis of a public policy for social inclusion.

Keywords: human development, collective capabilities, territoriality, collectivity, tambos, social programmes.

Índice

Dedicatoria	3
Resumen	4
Índice	6
Lista de tablas	7
Lista de figuras	8
Introducción y justificación	9
Capítulo 1: Marco Teórico	14
Capítulo 2: Contexto Institucional del Programa PAIS	29
Capítulo 3: Marco Metodológico	33
Capítulo 4: Resultados obtenidos	48
Conclusiones	72
Recomendaciones	74
Referencias bibliográficas	75
Anexos	80



Lista de Tablas

Tabla 1: Matriz de operacionalización del concepto “Modelo de gestión territorial articulada”	39
Tabla 2: Matriz de operacionalización del concepto de capacidades colectivas de Ibrahim.	41
Tabla 3: Matriz de fuentes, recursos y herramientas de investigación.	44



Lista de Figuras

Figura 1: Ubicación geográfica de los tambos seleccionados	35
Figura 2: identificación de actores	55
Figura 3: Relaciones entre actores	56



Introducción y Justificación

¿Qué es el desarrollo? Largas discusiones académicas nos remiten a teorías económicas sobre el desempeño de los países y su prosperidad, que resulta en beneficios para la vida de las personas. Sin embargo, esta definición ha sido insuficiente para explicar las diferencias en sociedades que se consideran económicamente prósperas y que, a pesar de ello, cuentan con poblaciones que aún viven en condiciones de pobreza. Al respecto, varios autores han cuestionado la aplicación del modelo económico para justificar esta situación y, particularmente, el economista Amartya Sen ha postulado que el verdadero desarrollo no solo debe medirse por el crecimiento económico, sino por la expansión de las libertades y las capacidades humanas. Según ello, el desarrollo humano es un proceso en el que las personas tienen la capacidad de ampliar sus elecciones en la vida de acuerdo con lo que consideran valioso, así, las libertades son el fin y el medio para el desarrollo (2013, p. 28) por lo que no basta el ingreso o la producción económica, sino la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas. De esta forma, la concepción de libertad que atañe a Sen incluye los procesos que hacen posible la libertad de acción y decisión, como las oportunidades que tienen los individuos según sus circunstancias personales y sociales (2013, p. 33). Enfatizando la importancia de las libertades para la toma de decisiones, el despliegue de capacidades y, sobre todo, la elección individual, nos encontramos frente a un enfoque diametralmente distinto al que se ha utilizado para la valoración del desarrollo en sociedades que, como en el Perú, valoran más la productividad generada y retribuida económicamente que otros aspectos simbólicos individuales o grupales que también nos caracterizan.

De acuerdo con este enfoque, para la protección de ámbitos cruciales de la libertad se debe considerar la participación social como parte del análisis de las políticas públicas, puesto que la naturaleza de la participación y el diálogo permiten, tanto la identificación de necesidades, como la mejora del funcionamiento de la propia democracia (2013, p. 198). El

énfasis de la propuesta se centra en lo que los individuos son capaces de ser y hacer para sí mismos y para su entorno, en tanto tengan las razones para valorar. Nussbaum incluso plantea el concepto de afiliación como una capacidad central, mientras los individuos puedan “vivir con y para los demás” (2012, p. 54), es decir, participar y proteger las instancias a las que se pertenece. Sin embargo, el enfoque pone énfasis en la persona de forma individual y considera la base colectiva sólo si puede aportar a los individuos para la expansión de sus capacidades. En el ámbito rural, sin embargo, es bien sabido que hay una mayor valoración a la comunidad o “lo colectivo”, pues es en este espacio donde se desarrollan interacciones sociales basadas en la cultura, los valores, las tradiciones y las creencias compartidas y, a través de ellas, se generan: socialización, adquisición de conocimientos y creación de identidad. En ese sentido, Liceaga (2013, p. 67) se aproxima al concepto de comunidad desde el planteamiento latinoamericano para destacar que en ellas se asocian prácticas económicas y culturales que incluyen: la organización colectiva rural, la utilización de recursos, el trabajo compartido y la pertenencia a un grupo lingüístico.

En su análisis, Liceaga (2013, p. 70) destaca que autores latinoamericanos ponen de relieve la potencialidad política, económica y social de las comunidades rurales, que podrían llegar a pensarse como “el resorte de una modernización alternativa”. Bajo este postulado, coincidimos en que las comunidades rurales tienen una importante valoración del colectivo. Incluso, destaca que, en la ruralidad, el colectivo incide en la toma de decisiones familiares e individuales. Del mismo modo, se han documentado algunas experiencias de trabajo colectivo que ha facilitado el desarrollo local en modelos como el cooperativismo y la organización comunal que se han aplicado en algunos proyectos de desarrollo por la cooperación internacional.

Esto se enmarca, además, en una comprensión de lo *rural* como el ámbito lejano o disperso de la ciudad y que resulta ciertamente complejo o inaccesible para el despliegue de políticas públicas. Particularmente, en los países de América Latina, como señala De Ferranti

(2005, p. 31) la población rural en la región refleja características diversas que dependen de las estadísticas, data y criterios de densidad y dispersión poblacional en cada país.

En ese sentido, algunos autores han cuestionado la aplicación del enfoque de capacidades en la sociedad de acuerdo con la forma en la que se establece el sistema de valoración individual con paradigmas que son compartidos socialmente. De esta manera, Ibrahim (2013, p. 4), citando a Evans, señala que la colectividad es el ámbito que permite la formulación de los objetivos individuales y, así, desarrolla el concepto de capacidades colectivas, a fin de analizar en profundidad la intervención de la colectividad en la determinación del valor para el desarrollo.

Ibrahim (2018, p. 86) cuestiona los alcances del enfoque de capacidades en lo colectivo, situando los diversos contextos en los que se pueden originar las capacidades y los beneficios que se generan entre y hacia los colectivos pues, aunque para Sen no existen capacidades colectivas como tal, reconoce que hay capacidades que resultan de la interacción social. Así, Ibrahim plantea las características de las capacidades colectivas para analizar y determinar el desarrollo humano.

Bajo esta premisa, partimos del análisis de las interacciones generadas a raíz de la implementación de los “tambos” que forman parte de las Plataformas de Acción para la Inclusión Social (Programa PAIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, un programa del Estado peruano, generado para acercar los servicios públicos a las poblaciones rurales más alejadas geográficamente. En esta línea, los tambos se configuran bajo el enfoque de gestión territorial articulada, lo cual permite al Estado adaptarse al ámbito de intervención y hacer partícipes a las comunidades locales sobre lo que “desean hacer con los servicios que el tambo les ofrece”¹. De esta manera, creemos que el desarrollo de capacidades se hace cada vez más presente cuando se garantizan los mecanismos de participación social.

¹ Cita textual de una entrevista realizada a un coordinador territorial del programa en la región Apurímac.

La presente investigación parte del enfoque de capacidades para analizar los efectos del Programa PAIS en el desarrollo de capacidades colectivas en los adultos jóvenes pertenecientes a la región del piso quechua, específicamente, a través de la evaluación de tres tambos operativos en la región Apurímac durante el año 2019. Ello, para comprender con mayor nivel de rigurosidad los cambios que se están presentando en los usuarios que se han “apropiado” del programa y que se complementan con la aproximación a las capacidades colectivas para identificar y reconocer la incidencia en el aumento de libertad para las comunidades donde se implementa, y que facilita la ampliación de más y nuevas capacidades para la estructura social que la demanda. En ese sentido, el enfoque de desarrollo humano permite analizar los aspectos adquiridos a modo de capacidades logradas por los usuarios del programa, y también permite comprender con más claridad la forma en la que la plataforma empieza a pertenecerles, proveyendo, incluso, de nuevas aspiraciones y oportunidades, lo que les hace valorar el lugar en el residen y lo que desean para su futuro.

De esta manera, revisaremos la literatura respecto del enfoque de capacidades, así como de los enfoques aplicados por el programa PAÍS para comprender su implementación en los tambos identificados, caracterizando el proceso de ampliación de capacidades colectivas definidas por Ibrahim, y analizaremos la relación entre los enfoques y el proceso de ampliación de capacidades observado en esta intervención social.

En el contexto de la ruralidad, el trabajo de Ibrahim (2013) destaca la importancia de la colectividad como elemento clave en el enfoque, relevando aspectos como: la participación de la colectividad, la valorización del conocimiento, la cohesión y la diversidad local, todo ello, para comprender las motivaciones locales y propiciar el desarrollo. De esta manera, siguiendo sus ideas, podemos incluir la necesidad de garantizar una participación activa y significativa de la colectividad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas y programas para el desarrollo.

Por ello, con el presente trabajo se busca comprender los aspectos que han facilitado esa ampliación de capacidades analizando los factores de conversión a través de un análisis cualitativo que incluya la participación directa de los adultos jóvenes que hoy ejecutan las acciones generadas. Esto, considerando las razones que han tenido para valorar y la forma en la que se ha construido un servicio mutuo para la superación de condiciones de pobreza y pérdida de libertad. Según esto, planteamos como hipótesis que la labor del Estado, a través de este tipo de intervenciones, promueve el desarrollo humano de los colectivos que lo integran y que el Programa PAIS ha propiciado el desarrollo de capacidades colectivas en los adultos jóvenes mediante las intervenciones que se desarrollaron en la región Apurímac al año 2019.

De esta manera, consideramos que algunos tambos podrían haber logrado sobrepasar la asistencia del gestor local, logrando un desarrollo inicial de capacidades colectivas –de acuerdo con la caracterización de Ibrahim– en las poblaciones donde se realiza la intervención social y que, por lo tanto, una aplicación más consciente y consistente del enfoque puede potenciar las intervenciones para el desarrollo rural. Así, el enfoque de desarrollo humano se fortalece al considerar el papel de la colectividad, ya que permitiría entender de manera más holística la problemática de la pobreza y la desigualdad rural y ayudaría a e encaminar esfuerzos para el diseño de políticas públicas de forma participativa, inclusiva y multidimensional. Entender esta dinámica puede facilitar el desarrollo de más y nuevas intervenciones centradas en las personas y las comunidades rurales como agentes activos en su propio desarrollo, reconociendo sus necesidades, prioridades y conocimientos locales.

Capítulo 1: Marco Teórico

Enfoque de capacidades

El enfoque de desarrollo humano, propuesto por Sen (2010), destaca la importancia intrínseca de la libertad en la vida de las personas. Esta libertad no solo proporciona más oportunidades para lograr las metas que cada uno valora, sino que también tiene un valor en sí mismo debido al proceso de elección que conlleva. Además, posee un valor instrumental al mejorar la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos y para influir en el mundo (Sen 2000, p. 345), lo que determina el rol de los sujetos para su desarrollo.

La perspectiva del enfoque permite analizar situaciones de pobreza e injusticia desde el punto de vista de los individuos afectados. Se centra en las razones que las personas tienen para buscar sus fines y en las libertades necesarias para lograrlos, desplazando así el enfoque de los medios a los objetivos finales (2013, p. 117).

Siguiendo esta línea de razonamiento, Nussbaum (2012, p. 55) establece una enumeración de diez capacidades fundamentales que garantizan las condiciones mínimas para el ejercicio de la libertad en la vida digna de un individuo, estableciendo un umbral mínimo orientador. Subraya, además, que estas capacidades pertenecen “primordial y prioritariamente a los individuos, y solo de manera derivada a los colectivos”. Enfatiza que el propósito del enfoque radica en generar capacidades para todas las personas sin instrumentalizar a ninguna de ellas como medio para generar las capacidades de otros individuos o de un conjunto. De manera puntual, la autora destaca como una capacidad central la afiliación, entendida como la pertenencia a un grupo social donde el individuo se identifica y defiende, sin embargo, esta capacidad tiene el mismo peso de las demás capacidades propuestas y, aunque tiene un carácter distinto en tanto “organiza las capacidades porque la deliberación sobre las políticas públicas es un asunto social” (2012, p. 60), no debería constituir un “conflicto trágico” con otras.

Alkire y Deneulin (2018, p. 58) destacan que la premisa fundamental del enfoque es la expansión de las capacidades de las personas, es decir, su libertad para lograr lo que valoran ser y hacer. Sin embargo, al explicar los fundamentos centrales del desarrollo humano y el enfoque de capacidades, describen que para la elección y el logro de las libertades se precisa que los individuos y las colectividades se reconozcan como “agentes” (2018, p. 52). Este concepto tiene una aplicación más compleja en tanto muchas decisiones se toman de forma colectiva y las decisiones individuales pueden variar en diferentes contextos (2018, p. 52). Bajo esta lógica, se plantea que el proceso para el logro de capacidades pasa por la puesta en práctica de lo que se considera valioso para el ejercicio de las funciones, es decir, los logros de una persona al aprovechar las oportunidades y recursos al definir aquello que considera valioso.

Alkire (2008) complementa esta visión al afirmar que el enfoque de capacidades no solo provee de criterios para la evaluación y ejercicio de funciones, sino también de un marco de referencia para proyectar escenarios de mayor libertad y justicia y, con ello, provee de una comprensión integral de los individuos que son sujetos de desarrollo.

En ese sentido, el enfoque tiene una precisión que integra diversas áreas de los individuos, es multidimensional y, por lo tanto, puede ser aplicada al análisis del desarrollo en diversas disciplinas (Alkire y Deneulin, 2018, p. 54).

Sin embargo, se ha criticado a Sen por no incluir el carácter eminentemente social del individuo considerando “insuficiente enfocarse en las libertades y capacidades individuales” (Ibrahim, 2018, p. 80) dadas las implicancias de sus estructuras en la toma de decisiones individuales en ámbitos familiares y colectivos.

Aun cuando el enfoque se centra en el individuo y en los logros que de este derivan para su bienestar, limita la consideración de valoraciones colectivas que influyen en las decisiones individuales y que, en algunos casos, pueden incluso ser determinantes para el despliegue de

funcionamientos, por lo que se han acuñado nuevos conceptos como los de capacidades grupales o colectivas.

Particularmente, para efectos de la presente investigación, consideramos que el proceso de desarrollo en el ámbito rural requiere de la concurrencia de otras personas, ya sea de manera directa o indirecta en un determinado espacio.

Así, el enfoque nos abre la puerta para entender los alcances y limitaciones de influencia entre lo individual y lo colectivo, sobre todo, cuando incluimos en el desarrollo humano aspectos como la colectividad en una región tan compleja y diversa como América Latina y, de forma particular, en la ruralidad en el Perú.

Capacidades colectivas

Algunas de las críticas que se generan al desarrollo humano es el “individualismo ético” al que refiere Robeyns cuando se considera en última instancia, y como realmente importante, al individuo mas no al espectro social que lo contiene (Alkire y Deneulin, 2018, p. 61). Al respecto, Pereira (2006, p. 22) hace un análisis de los principales autores que añaden el concepto de capacidades colectivas como Evans y Stewart, para postular que, con este concepto, se brinda una perspectiva más completa del individuo al posibilitar una comprensión local que sea útil al diseño de políticas públicas.

Así, en referencia a Evans, destaca que las capacidades colectivas se refieren a aquellas que facilitan la acción conjunta, ya que es el grupo o comunidad el que proporciona el entorno para expresar preferencias y los medios para alcanzarlas. De este modo, la colectividad no solo beneficia al individuo en términos prácticos, sino que también representa un marco "estructurador" que influye en la percepción de cada persona sobre lo que considera valioso. Complementariamente, Stewart, también abordado por Pereira, enfatiza la relevancia de la colectividad en las preferencias y el *bien-estar* de los individuos al punto que puede tener un valor propio que es “irreductible” a los miembros del colectivo que lo componen (2006, p.12).

Estas consideraciones dan pie a una mayor profundidad sobre el análisis y aplicación de las capacidades colectivas. Además, de forma complementaria, Deneulin (Alkire y Deneulin, 2008, p.122) argumenta que la existencia de ciertas estructuras de la vida en sociedad explica el éxito y fracaso de países que promueven capacidades que las personas tienen razones para escoger y valorar. Pero, incluso en niveles comunitarios, considera que la comprensión de las estructuras e historias sociales nos podría ayudar a explicar el éxito de las intervenciones sociales de alivio a la pobreza. En ese sentido, el desarrollo no es solo un asunto de promover la libertad que los individuos tienen y tienen razones para escoger y valorar, “pero debido a que el tema del desarrollo es al mismo tiempo individual y colectivo, también importa promover las libertades que las colectividades tienen y que valoran” (Alkire y Deneulin, 2008, p.122).

Con ello, la existencia de realidades sociales adversas podría estar explicada no solo por comportamientos individuales sino por aspectos de carácter social que las influyen y/o determinan, por lo que, la existencia de pobreza reflejaría no solo las propiedades de los individuos, sino también las estructuras sociales. Por ello, las estrategias de reducción de la pobreza deben definirse teniendo en cuenta esos elementos. (Comim y Kuklys, 2002, p. 33²)

Asimismo, al ser una construcción social –e inclusive histórica– que ha requerido del establecimiento de prioridades y bienes determinados por la comunidad, los bienes sociales no podrían existir sin el respaldo de los individuos. Y aunque son ellos quienes los hacen posible y respaldan, no implica que no existan más allá de la acción individual. Las estructuras de convivencia que pertenecen a una comunidad histórica particular “proporcionan las condiciones para que las vidas individuales florezcan, y aunque son irreductibles a las relaciones interpersonales, están ligadas a ellas” (Deneulin, 2008, p. 11).

Hasta este momento, el enfoque de capacidades considera la integridad de cada individuo en tanto se relaciona con los demás, influye y está influenciado por las personas de su

² Traducción de la autora.

entorno. Sin embargo, desde la aproximación de Ibrahim, lo social no es solo la parte constitutiva de las personas, sino que se pueden generar capacidades a partir de la relación entre las personas que pertenecen a un colectivo. Es aquí donde consideramos relevante cómo el autor (2018, pp. 79-80) considera que las capacidades colectivas afectan las capacidades humanas en tanto: (a) constituyen factores de conversión que transforman recursos en funcionamientos, (b) afectan lo que las personas tienen razones para valorar, (c) influyen en el sentido de bienestar común, y (d) por ser parte constitutiva de los sujetos.

Considerando además que en el mundo rural existe mayor cohesión social derivada de la historia colectiva, las personas tienen una capacidad de interacción más fluida. Se hace más necesario comprender las dinámicas generadas por la comunidad a partir de las capacidades colectivas y analizar su despliegue según las características que aporta Ibrahim (2018, p. 84) en tanto “resultan del beneficio de la agencia colectiva y cuyos beneficios se acumulan para el individuo y la colectividad”.

En esta búsqueda de reconocer la importancia intrínseca de las estructuras sociales, así como su influencia y motivación de las actitudes individuales, Ibrahim analiza la estrecha relación entre las capacidades individuales y las estructuras sociales que facilitan su logro, así como su intervención en los criterios para considerarlo valioso. Asimismo, introduce el concepto de capacidades colectivas como aquellas que los individuos solos no tendrían ni podrían alcanzar. Pero, además, no constituyen sólo una suma de capacidades individuales –tal como otros autores atañen en cuanto pueden ser capacidades grupales– sino que constituyen nuevas capacidades que afectan las elecciones individuales de dos maneras: afectando la percepción de lo bueno o valioso para cada uno y porque determinan su habilidad para alcanzar esos funcionamientos (Ibrahim, 2006, p. 398).

El marco de referencia generado por Ibrahim considera los aspectos económicos, humanos y sociales en el proceso de expansión de capacidades, y emplea el concepto de capital social como una aproximación para fundamentar su propuesta. Estas capacidades

pueden aumentar nuevas opciones al establecimiento de capacidades individuales como resultado de la participación en la colectividad. La generación de capacidades colectivas, por lo tanto, demuestra cómo los individuos pueden actuar juntos como agentes de cambio (Ibrahim, 2013, p. 5).

Del mismo modo, Ibrahim (2006, p. 413) analiza el vínculo de las capacidades individuales con las estructuras sociales, revelando cómo el proceso de ayuda comunitaria puede conducir a libertades y a la agencia colectiva para alcanzar mejoras en su bienestar personal y comunal. Considerando tanto la importancia instrumental como intrínseca de las estructuras sociales en las capacidades humanas, Ibrahim sugiere desplazar el foco de análisis del individuo hacia la colectividad.

Estas colectividades, entonces, son un nuevo marco de referencia para analizar desde el enfoque de capacidades, tanto los funcionamientos que pueden ser adquiridos socialmente a través de mecanismos comunes de interacción social, como el mismo logro que representa la colectividad para el despliegue de capacidades individuales. Esto va en la línea de lo que indica Kleine (2013, p.18), quien destaca que un punto clave para el progreso, enmarcado en el enfoque de capacidades, será entender las formas en la que los individuos con diversos puntos de vista pueden acordar en un proceso de deliberación colectiva para encaminar la acción colectiva.

Ibrahim (2006, p. 410) desarrolla un marco conceptual de las capacidades colectivas estableciendo tres pilares de los ámbitos económico, humano y social –que además se nutren del contexto ambiental y político— para la generación del bienestar individual y colectivo. Dicho bienestar, en su desagregación, incluye las prestaciones y bienes de los pobres, sus capacidades individuales y su capital social para configurar la agencia, capacidades y funcionamientos colectivos.

En ese marco, para un análisis más detallado sobre las capacidades colectivas, es necesario considerar algunas características y/o condiciones que facilitan su logro. De acuerdo

con Ibrahim, existe un número de condiciones que necesitan lograrse para asegurar que estas nuevas capacidades generadas beneficien a los individuos y a la colectividad, como la participación libre y voluntaria de los miembros que apunta a pensar en un grupo social en lugar de usar al grupo únicamente para objetivos personales. Ello incluso, cuando se obtiene una nueva capacidad que beneficia a parte del grupo se considera como un valor para la colectividad, basado en la concepción común del bien, el ejercicio de la agencia humana que conlleva a la independencia social frente a factores externos, el sentido de responsabilidad mutua en la colectividad y el sentido de identidad común dentro del grupo (Ibrahim 2013, p. 7).

Estas características son las que delimitan lo que serían y como se aplicarían las capacidades colectivas de Ibrahim en una colectividad y por la cual merecería la pena hacer un análisis más exhaustivo como el que pretendemos con la presente investigación.

Cabe destacar que autores como Volkert (2013, p. 10), contrarios a la propuesta de Ibrahim, señalan que incluso cuando los grupos son muy importantes para que la agencia y la acción colectiva pueda ayudar a establecer factores de conversión social y ambiental, así como libertades instrumentales en funcionamientos, no existe una nueva capacidad colectiva sino una "capacidad colectiva para distinguir las capacidades humanas de miembros individuales de los potenciales y resultados que proporciona el grupo". Del mismo modo, como lo señaló el propio Ibrahim (2018, pp. 80-87), hay autores que consideran que el aspecto social al que refiere puede ser atribuido a otros conceptos como el de bienes sociales irreductibles, estructuras para vivir juntos capacidades grupales, entre otros. Y que las principales críticas a su postulado radican en el impacto negativo de la afiliación al grupo, las limitaciones que los pobres pueden tener para formar grupos, y la naturaleza excluyente de algunos de ellos.

No obstante, sugiere que no se subestime el rol potencial de las colectividades en el despliegue de funcionamientos ni de los incentivos que estos puedan generar para conseguirlos (2018, pp. 80-87). Por ello, nos quedaremos con el postulado de Ibrahim para defender este rol social que estructura y da forma al concepto de capacidad colectiva.

Finalmente, a pesar de la crítica, Volkert (2013, p. 12) considera que las colectividades tienen la capacidad de superar la falta de poder efectivo de las personas que lo establecen como un elemento constitutivo de la agencia directa, siempre que el concepto de agencia sea enriquecido con el empoderamiento para captar la capacidad de las personas para convertirse en agentes que deciden y actúan, pero que también tienen la libertad real de producir los cambios necesarios para fomentar y preservar el desarrollo humano sostenible. Si consideramos que Ibrahim establece como uno de los componentes para la determinación de una capacidad colectiva a la agencia, creemos que el autor reduce la crítica de Volkert, como las de otros autores, a su postulado.

De esta forma, consideramos válida la propuesta de Ibrahim en tanto define y delimita el concepto de capacidad colectiva para analizar su impacto en los individuos y, sobre todo, para una mejor comprensión de la efectividad de las políticas públicas complementario al carácter evaluativo del enfoque que postula Sen, principalmente en comunidades rurales.

Intervenciones sociales

Un aspecto central en la discusión sobre el desarrollo ha sido la aplicación de políticas públicas efectivas para la reducción de la pobreza. Particularmente, en el contexto latinoamericano, han llamado la atención factores como la tradición, la importancia de la colectividad y, sobre todo, la territorialidad -punto que abordaremos en el siguiente apartado- para comprender la aplicación de iniciativas de desarrollo para el ámbito rural.

Respecto de la implementación y evaluación de políticas, siendo el enfoque de desarrollo humano una teoría evaluativa y prospectiva (Alkire, 2008, p. 34), puede facilitar el proceso de análisis de la aplicación de dichas políticas o, más operativamente, intervenciones sociales en tanto constituyan la posibilidad de expansión de capacidades.

En esta línea, Vargas (2018, p. 400) señala que cuando el enfoque entra en diálogo con las políticas de desarrollo, en tanto la relación interactiva entre colectividades y capacidades

humanas tenga una importancia intrínseca para la expansión de capacidades, emergen importantes tensiones y retos conceptuales en torno a la consideración de las capacidades colectivas.

Tal es el caso narrado por Godfrey-Wood y Mamani-Vargas (2017, p. 85) respecto del análisis realizado a las instituciones bolivianas en las que se identifica que la relación entre la valoración y la adopción de modos de funcionamiento puede estar coaccionada por la tradición o las propias instituciones, bajo un esquema que, a primera vista, significaría la limitación de las capacidades individuales, pues, si bien los diferentes tipos de instituciones sociales contribuyen a la valoración y obtención de capacidades tanto individuales como colectivas, para operar de forma efectiva, las instituciones sociales necesitan constreñir las libertades individuales de sus miembros. En este sentido, los autores plantean diferenciar las prácticas que poseen elementos coercitivos, de aquellas que son esenciales para la generación de capacidades colectivas valiosas y propiciar un análisis exhaustivo a las colectividades para que la política pública pueda considerar los aspectos restrictivos para propiciar mayor libertad individual.

Por otra parte, Santos, Samman y Yalonzki (2009) publicaron un estudio sobre el rol de la agencia de los jóvenes de tres capitales latinoamericanas: Buenos Aires (Argentina), Managua (Nicaragua) y el Distrito Federal de México (ahora Ciudad de México), donde concluyen que los indicadores globales de agencia funcionaron mejor que los indicadores específicos, debido a que el rol de la agencia es multidimensional y además recomiendan trabajar en el refinamiento de las preguntas en contextos específicos para que puedan revelar las verdaderas motivaciones de las personas al actuar en diferentes ámbitos. Sobre todo, considerando la agencia y la influencia de los padres en la toma de decisiones. Esta relevancia sobre el contexto, de acuerdo con los autores, permitiría comprender si las decisiones corresponden a un tipo de presión -como el descrito en el caso previo-, a la internalización de una regla o a que verdaderamente están de acuerdo con sus valores.

Por su parte, en un artículo en el que se brinda el marco conceptual para la formulación de capacidades colectivas, el mismo Ibrahim (2006) narra cómo, mediante el estudio de casos sobre iniciativas de *self-hep* en pobres de Egipto se demuestra que, con la organización y la iniciativa colectiva, aún liderada por una persona o institución, se pueden superar algunos aspectos de la pobreza coadyuvando en la mejora de condiciones de vida de las comunidades.

De manera más cercana, Vargas analiza la implementación de políticas e intervenciones sociales en América Latina, particularmente desde el ámbito rural, para hacer notar su vigencia en tanto permanecen notables diferencias y limitaciones en dicho ámbito. Sugiere además que, si bien hay casos que se han abordado desde diversos enfoques, principalmente económicos, hay aún un amplio espacio para desplegar iniciativas centradas en ampliar el bienestar de la población (sea de forma individual o colectiva) a través de un modelo de desarrollo humano territorial (2018, p. 406). Sobre la base de un análisis a dos programas sociales en México y Perú, sostiene que las intervenciones han limitado el espacio de libertades sustantivas mediante un enfoque centrado en lo productivo y, por lo tanto, considera la necesidad de repensar las intervenciones de desarrollo rural desde enfoques complementarios y articulados.

En este sentido, vale la pena explorar cómo se articulan las colectividades y en qué medida influyen los agentes institucionales externos para la promoción o reducción de capacidades de sus miembros, sea de forma individual o colectiva. Queda claro que son los Estados los que movilizan las principales acciones para propiciar el desarrollo, por lo que apuntamos, en concordancia con Vargas (2018), que se requiere un análisis profundo de los enfoques aplicados para su valoración y para la posibilidad de propiciar el bienestar de la población rural.

Gestión territorial

En las últimas décadas el desarrollo local ha cobrado singular importancia en el difícil proceso del desarrollo humano sostenible, principalmente, en países latinoamericanos como el

Perú. Durante ese tiempo, según Biggeri y Ferrannini (2016) se han establecido algunos argumentos que permiten una mejor comprensión y adaptación de lo territorial en el enfoque de las capacidades y que incluye la consideración de la estructura social como un conjunto de principios que configuran el desarrollo local de los individuos, la sociedad territorial como el ámbito donde se entrelazan la participación individual, comunal y con otros agentes, y, las particularidades de cada ámbito de acción local que pueden influir en el despliegue de su libertad o desarrollo.

Biggeri y Ferrannini (2016, p. 81) sostienen que el enfoque de desarrollo humano sostenible, en el ámbito local, debe evaluar el contexto en el que se desarrollan las capacidades, en tanto las normas, costumbres y las dinámicas locales moldean las decisiones, la participación activa en lo social y político como eje fundamental para el despliegue de capacidades, y, el hecho de que cada colectividad puede estar diferenciada por estructuras, experiencias o actores diversos que configuran los factores de conversión. De esta manera, sostienen que los actores individuales y las colectividades del mismo territorio contribuyen al desarrollo humano pues pueden trabajar juntos para enfrentar desafíos que permitan la promoción de su desarrollo (2016, p. 81).

En el mismo sentido, las variables de construcción de capacidades colectivas expuesto por Ibrahim sobre la pertenencia, cohesión y agencia tienen un sustento en lo territorial y, como sostienen Biggeri y Ferrannini (2016), también los factores de conversión estarían influenciados por el territorio en el que viven y se desarrollan.

Desde la perspectiva de Rojas (2008, p. 7), quien expone cómo en América Latina se configuran las dinámicas de desarrollo rural con enfoque territorial, el territorio ya no responde a la clásica concepción geográfica, sino al concepto de un espacio geográfico “individualizado por un tejido sociocultural y formas propias de producción, intercambio y consumo, regido por instituciones formales y no formales y modos de organización social particulares”. De esta

forma, lo territorial evoca lo geográfico, así como lo social e identifica a una colectividad por un conjunto de valores compartidos.

En esta misma línea, instituciones internacionales como el IICA han definido el territorio como un producto social e histórico, una cantidad de recursos naturales, prácticas económicas, así como un conjunto de instituciones y organización que configuran a sus elementos (Sepúlveda y Rodríguez, 2003, p. 69). De acuerdo con los autores, esta definición permite explicar mejor las relaciones intersectoriales: integra de manera holística los elementos que lo conforman, permite gestionar el desarrollo más eficientemente, y potencia la integración de conocimiento (2003, p. 70). Y, aunque para efectos del documento hay una focalización en las intervenciones agrícolas desde una perspectiva económica, consideramos que el concepto holístico sigue siendo válido para el análisis de la presente investigación pues, como señala Albina, (2011 p. 275), “el entramado territorial es el ámbito en el que las libertades se amplían o limitan, es el espacio donde el proceso de desarrollo humano tiene lugar”.

De esta manera, con el marco del enfoque de capacidades, el territorio es parte constitutiva de los individuos en comunidad y es en este espacio donde se despliegan acciones y decisiones que movilizan (o pueden movilizar) el logro de funcionamientos. De esta forma, los fenómenos socioeconómicos que se despliegan en el ámbito rural no son ajenos a las dinámicas locales, por el contrario, juegan un papel fundamental en la comprensión y la atención de las colectividades. Más aún, dichos fenómenos, constituyen elementos necesarios dentro del enfoque de los Estados para la atención a los ciudadanos que viven en este ámbito, por lo que su consideración es fundamental para el despliegue de políticas públicas efectivas.

Balance y aporte de los enfoques a la investigación

El enfoque de capacidades como marco conceptual para pensar en las comunidades rurales en el contexto peruano, brinda los elementos necesarios como la consideración multidimensional de la pobreza y la valoración de los individuos respecto de la vida que tienen,

para abordar la problemática del desarrollo. En la búsqueda por el logro de las capacidades centrales, sin embargo, entra a tallar la forma en la que se logran los funcionamientos de los individuos y, según lo que esperamos analizar, los colectivos.

En esa línea, Sen (2013) y Nussbaum (2012) establecen los alcances necesarios para evaluar la libertad de las personas y consideran el carácter social de los individuos como parte constitutiva más no como el fin de la libertad. Al respecto, Pereira (2006) recopila las principales críticas al enfoque en la medida en que es en lo social donde se influyen, o hasta determinan, las decisiones de los individuos.

Particularmente, Deneulin (2008) destaca que las relaciones humanas gestadas en una comunidad pueden brindar las condiciones para la libertad de los individuos; sin embargo, es Ibrahim (2018) quien desarrolla y caracteriza los aspectos constitutivos de una capacidad colectiva en tanto los colectivos no sólo son parte de los sujetos, sino que influyen en la toma de decisiones y pueden determinar las razones que los individuos tienen para valorar. De esta forma, formula un esquema de tres pilares que incluyen lo económico, lo humano y lo social para determinar el ámbito de generación de capacidades que conllevan a un mayor bienestar individual y colectivo (2006, p. 410). Igualmente, establece algunos criterios para la definición de capacidades colectivas que incluyen la participación, el bien común, la agencia, la responsabilidad y la identidad. En esta línea de comprender el enfoque de capacidades con un aterrizaje en lo colectivo, reconocemos la importancia de las estructuras sociales en la expansión de las capacidades humanas.

Este marco conceptual nos da pie a pensar en las intervenciones sobre desarrollo, principalmente, en el ámbito rural que, en el contexto latinoamericano, es donde históricamente se ha concentrado la pobreza. Y en concordancia con Vargas (2018) que evoca pensar en el reto de la aplicación del enfoque de capacidades para la evaluación las políticas de desarrollo implementadas en América Latina, acudimos a dos casos de Godfrey-Wood (2017) y Santos (2009) donde se demuestra, aunque negativamente, que lo social o colectivo influye en las

decisiones de los individuos sea por prácticas culturales, influencia u otras consideraciones para la agencia individual.

De forma particular, Albina (2011, p. 310) incorpora el factor territorial a la medición del desarrollo humano en Argentina y México, estableciendo un indicador más integral al IDH que resulta, a su vez, más adecuado para reflejar la desigualdad con que se distribuyen las capacidades en los países analizados. De esta forma, concluye que, aunque su metodología planteada es perfectible, los cambios pueden incluir “las dimensiones colectivas espacialmente localizadas” que las personas disponen para alcanzar la vida que valoran (2011, p. 311).

De esta manera, se resalta que la aplicación del enfoque de capacidades en contextos rurales, en articulación con un enfoque territorial, es valorada por Biggieri y Ferrannini (2016) que consideran que las personas evalúan y determinan sus funcionamientos según la influencia de su entorno, es reforzada por Rojas (2008), que sostiene que lo territorial va “más allá” de lo estrictamente geográfico y, que, de acuerdo con Yarasca (2019, p.154) además de la característica rural, existe un fenómeno demográfico de dispersión poblacional que acrecienta la capacidad del Estado para desplegar acciones efectivas para los más pobres.

Todas las apreciaciones teóricas a las que hemos hecho referencia conducen a pensar de forma aplicativa las capacidades colectivas sostenidas por Ibrahim dentro de un enfoque de desarrollo rural y territorial para el análisis de intervenciones sociales que, particularmente, en el caso que vamos a analizar, puede darnos luces sobre cómo evaluar el programa social implementado por el Estado peruano. También, sobre esta línea, Biggieri y Ferrannini (2016, p. 92) ponen de relevancia la necesidad de evaluar las políticas públicas en coherencia con las dimensiones y el carácter multinivel de los procesos de desarrollo que debe promover el desarrollo de las capacidades locales, su colaboración e iniciativas conjuntas.

Biggieri y Ferrannini consideran que la articulación territorial aplicada en todo tipo de intervención es crucial para alcanzar objetivos de desarrollo local y sostenible en tanto una gobernanza coherente multinivel puede reducir la gran fragmentación y enfrentar el potencial

aumento de las disparidades territoriales (2016, p. 84). En el caso de los tambos, como intervenciones sociales a las que nos referiremos con más amplitud en la presente investigación, destaca la necesidad de considerar la articulación territorial como el empoderamiento de las generaciones para contribuir con el desarrollo sostenible y mitigar la pobreza (Yarasca, 2019, p. 162).



Capítulo 2: Contexto Institucional del Programa PAIS

En 2013, mediante DS N°016-2013-VIVIENDA, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento crea el Programa Nacional Tambos con el objetivo de aportar al cierre de brechas existentes en la población más pobre y vulnerable del país ubicada en ámbitos rurales dispersos para contribuir en la mejora de su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar capacidades individuales y colectivas³.

Este programa recoge las lecciones aprendidas por la implementación del *Programa de Apoyo al Hábitat Rural* (PAHR), orientado al mejoramiento y acceso a vivienda rural por encima de los 3,000 m.s.n.m. y donde se consideraba la prestación de servicios a la comunidad como un valor complementario. Con ello, las líneas de intervención de los tambos incluyeron la implementación de una plataforma de servicios articulados (como principal activo del programa), el fomento de alianzas para el desarrollo rural, la coordinación multiactor, así como la gestión oportuna de riesgos climáticos (Vivienda, 2016, p. 16). Para su implementación, los tambos operaban de acuerdo con la metodología de focalización donde se identificaba la necesidad de implementación de un tambo mediante criterios de altitud, pobreza y pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas, vulnerabilidad climática y dispersión⁴.

En 2017, dadas las coincidencias entre el enfoque y finalidad, así como la decisión política, el programa se articuló con las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) para conformar el Programa PAIS y de esta forma atender a la población asentada en centros poblados rurales y dispersos en la sierra y selva del Perú, desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

³Cfr. Artículo 1 del DS N°016-2013-VIVIENDA.

⁴ Los criterios han sido establecidos en la Directiva N° 1-2015-Vivienda-PNT, "Metodología de Focalización para el Programa Nacional Tambos" publicada el 12 de marzo de 2015.

De esta manera, el Programa PAIS se articularía de forma integral a la *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social – Incluir para Crecer*, que buscaba establecer el marco general para las intervenciones articuladas de las entidades en los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social (MIDIS, 2012, p. 10), y a partir del cual se definiría la inclusión social como “la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio” (MIDIS, 2012, p. 12).

Cabe destacar que la Estrategia *Incluir para Crecer* establece el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para todas las intervenciones articuladas de manera intergubernamental, ordenándolas bajo los horizontes temporales de alivio transitorio, desarrollo de capacidades y generación de oportunidades (MIDIS, 2014, p. 14), los mismos donde se alinean los diversos programas que el MIDIS implementa. Con ese marco, *Incluir para Crecer* define tres principios orientadores de las intervenciones del MIDIS: el enfoque del hogar desde una perspectiva de ciclo de vida, que considera al hogar como la unidad de análisis y atención en las diversas etapas del ciclo de vida de las personas, el enfoque de gestión por resultados, orientado a la mejora del desempeño en la gestión pública para alcanzar los logros esperados, y, el enfoque territorial, que reconoce la importancia del territorio para la implementación de intervenciones descentralizadas en coordinación con los gobiernos subnacionales (MIDIS, 2014, pp. 20-24).

Estos lineamientos servirían para orientar las intervenciones de las plataformas fijas (tambos) e itinerantes (PIAS) como marco institucional para afrontar el carácter multidimensional de la pobreza rural facilitando el acceso de la población pobre y extremadamente pobre a servicios y actividades de sectores públicos y privados, coadyuvando

a su desarrollo económico, social y productivo, con la finalidad de contribuir a su inclusión social (MIDIS, 2017, p. 3)⁵.

Para el caso de las plataformas fijas, que son las que atendemos en la presente investigación, se mantiene el modelo de trabajo iniciado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que incluye la presencia de un gestor institucional que actúa como promotor de la comunicación entre instituciones del Estado, la población y otras instituciones cercanas, recogiendo información de las necesidades y particularidades del área de intervención y articula con las autoridades, organizaciones y la comunidad la provisión de servicios, así como la infraestructura física y equipamiento necesario para su operatividad (Vivienda, 2016, p.16). Del mismo modo, y atendiendo a entrevistas exploratorias donde se destacan los aspectos característicos de la intervención, analizaremos el enfoque territorial aplicado por el programa en tanto se traduce a intervenciones descentralizadas, coordinadas y con participación de los actores locales, es decir, de los propios usuarios de los servicios que proveen los tambos⁶.

Es así que, en el presente estudio, partimos del análisis de las interacciones generadas a raíz de la implementación de los tambos, que forman parte del Programa PAIS y, desde el enfoque de capacidades, buscamos comprender con mayor nivel de rigurosidad los cambios que se están presentando en los usuarios del programa. Esto se complementa con la aproximación hacia las capacidades colectivas para identificar y reconocer la incidencia en el

⁵ Cabe destacar que, en el año 2022, mediante Decreto Supremo Nº 08-2022-MIDIS, se derogó la Política de Inclusión Social “Incluir para Crecer” y se aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030. La misma que recoge algunos de los conceptos desarrollados en la Estrategia “Incluir para Crecer”, como el enfoque transversal de territorialidad para las intervenciones del Estado, pero añade otros 11 enfoques para el despliegue de 81 servicios del Estado de 15 entidades del Estado.

⁵ Para comprender con más detalle el modelo de intervención aplicado por el programa, acudimos a entrevistas exploratorias con funcionarios del programa PAIS, en los ámbitos nacional y regional que brindaron mayores alcances sobre el enfoque territorial aplicado.

⁶ Para comprender con más detalle el modelo de intervención aplicado por el programa, acudimos a entrevistas exploratorias con funcionarios del programa PAIS, en los ámbitos nacional y regional que brindaron mayores alcances sobre el enfoque territorial aplicado.

aumento de libertad para las comunidades donde se implementa, que facilita la ampliación de más y nuevas capacidades para la estructura social que la demanda.



Capítulo 3: Marco Metodológico

Diseño de investigación

La presente investigación, al analizar las capacidades colectivas en el ámbito rural, centrándose en comunidades asociadas a tres tambos específicos del Programa PAIS, se realizó sobre la base de una metodología cualitativa como un “modo de encarar a un mundo empírico” (Taylor, 1994, p. 20) mediante el cual, en nuestro rol de investigador, analizamos las conductas sociales desde una perspectiva inductiva, holística, sensible, comprensiva y valorativa de todos los puntos de vista. Humanista y enfocada en la validez.

De acuerdo con ello, aplicamos el estudio de caso en tanto nos permite profundizar en la comprensión de grupos humanos como las colectividades de los tambos. De esta forma, el estudio debe facilitar resultados inductivos respecto del logro de capacidades colectivas generadas, entendiendo al estudio de caso como un proceso de investigación que se centra en el análisis profundo y detallado de un caso focalizado, donde se incorpora al contexto para comprender fenómenos complejos (Duran, 2014, p. 128). Las características de este diseño como la singularidad del caso seleccionado, la complejidad derivada de las interacciones sociales, la disponibilidad para conocer en profundidad el fenómeno social y potencial de aprendizaje que de ello deriva (Duran, 2014, p. 129), nos brinda los elementos necesarios para describir la forma en la que se pueden llegar a construir las capacidades colectivas mediante el Programa PAIS.

Además, como mecanismos de optimización para la comprensión de los casos identificados, consideramos tanto la descripción del contexto como la triangulación considerando los diferentes perfiles de los actores que participan o que interactúan en los tambos seleccionados.

Con la presente investigación buscamos aproximarnos, sobre el análisis de casos plausibles, en lo que el programa ha logrado para el desarrollo colectivo, puesto que solo desde

las capacidades humanas se puede dar una explicación más matizada y diferenciada de cómo una estructura social dada, en cualquier momento, afecta a sus diversos miembros (Alkire, 2008, p. 40).

Ámbito geográfico

La población rural en el Perú ha ido disminuyendo sustancialmente, desde hace décadas hasta invertir la antigua relación que mantenía con el área urbana, registrándose, al 2020, en tan solo 21.7% de la población total (Banco Mundial, 2021). Durante el último período intercensal (2007-2017), la población rural peruana disminuyó 19.4%; esto indica una tasa de decrecimiento anual del -2.1% que refleja mayor concentración poblacional en los centros urbanos de los departamentos de nuestro país. Sin embargo, existen ámbitos mayoritariamente rurales como el departamento de Apurímac con 54.2% de población rural, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017, p. 15).

En este contexto, el recojo de información para la presente investigación se realizó en tres tambos de la región Apurímac, identificados de acuerdo con su nivel de logro alcanzado para el programa, así como la accesibilidad para la investigación. A pesar de encontrarse en la misma región y, en general, ser los más cercanos a la capital, cada uno posee características distintas de acuerdo con su ubicación, actores sociales y dinámicas generadas que han intervenido en los logros alcanzados.

De acuerdo con el PNUD (2019, p. 42)⁷ Apurímac se encuentra en el penúltimo lugar de logro del Índice de Desarrollo Humano. Igualmente, la ENAHO registra 29.1% de pobreza total y 5.1% de pobreza extrema en la región. El departamento, al 2019, contaba con 36 tambos activos que facilitaban servicios a 5,523 personas. De ellos, nos centramos en tres:

⁷ Consideramos los datos de este año en tanto corresponden a la fecha del recojo de información y no ha sido afectado por el impacto de la pandemia por la COVID-19.

- Tambo Occopata, ubicado a tres horas del centro de Abancay, en el centro poblado de Ccoya, distrito de Huanipaca a una altitud de 3,219 m.s.n.m. Atiende a 1,893 personas de 13 centros poblados del ámbito de su influencia.
- Tambo Huayllabamba se ubica en el centro poblado del mismo nombre, atiende a 6,413 personas de 17 centros poblados. Se ubica en el distrito de Abancay, a 2,938 msnm y solo 20 minutos en carro del centro de Abancay.
- Tambo Pallccora, ubicado en el centro poblado de Socco, en el distrito de Tapairihua, provincia de Aymaraes. Se encuentra en una zona de valle a 2,433 msnm y desde ahí atiende a 3,070 personas de 19 centros poblados.

Figura 1

Ubicación geográfica de los tambos seleccionados



Nota: Visualización desde Google Earth.

Fuente: Elaboración propia.

Población de estudio

En Apurímac, 53.6% de hogares, según ENAHO 2018, padecen de vulnerabilidad a la pobreza y cerca de la mitad de los jefes de hogar (49.65% de acuerdo con ENDES 2019)

cuentan con educación primaria como el máximo nivel educativo alcanzado. De acuerdo con el Índice de Competitividad 2019⁸, Apurímac ocupó el puesto 20 de las 25 regiones analizadas, obteniendo los puntajes más bajos en los ámbitos institucional, laboral e infraestructura. Es la región que retrocedió más posiciones debido al incremento de denuncias y la menor resolución de expedientes judiciales, así como el incremento de la brecha de género y el menor registro de empleo formal.

A pesar de que Apurímac sigue siendo mayoritariamente rural con 54.2% habitantes censados en esa zona de acuerdo con INEI (2018, p. 23), registra una tasa decreciente promedio anual de 2%. Respecto de la estructura poblacional, “el censo 2017 presenta una base más reducida y un ensanchamiento progresivo en los centros, que da cuenta de un menor número de nacimientos y mayor población en edad activa” (INEI, 2018, p. 28). La población de 15 a 64 años aumentó 12.5% en 24 años y, en el mismo período, se incrementó el número de migrantes en 50.6%, a pesar de que 92% de los censados manifestaron residir en el departamento de nacimiento (INEI, 2018, p. 29).

En términos de características socioculturales, Apurímac registra 70.75% de habitantes mayores de 5 años que manifiestan que su lengua materna es el quechua y 16.8% revelan no saber leer ni escribir. Particularmente, en la provincia de Abancay se presenta el mayor porcentaje de la población que declaró el castellano como la lengua con la que aprendió a hablar, es decir como lengua materna (45,54%) y tanto Abancay como Andahuaylas son las provincias donde se registra menor índice de analfabetismo con 13.5% y 22.5%, respectivamente (INEI, 2018, p. 36).

En este departamento, 73.1% de la población se encuentra en edad de trabajar y 54% de ellos reside en el área rural. Además, de acuerdo con el Plan Articulado Regional 2021,

⁸ Consideramos esta fecha debido al período de recojo de información en campo.

Apurímac es “eminentemente agropecuaria” y de forma secundaria se registran actividades artesanales y de la industria manufacturera (GORE Apurímac, 2021, p. 7).

Considerando que el objetivo de los tambos no es sólo facilitar los servicios sino hacer a los usuarios partícipes de este proceso, y dadas las características socioeconómicas antes descritas, enfocamos la investigación en la participación de hombres y mujeres entre los 20 y 40 años que acuden e intervienen activamente en las actividades que se desarrollan en los tambos identificados.

Selección de casos

En Apurímac se registran 36 tambos activos que se han ido implementando de forma progresiva desde el año 2012. En los aspectos generales, para elegir los tambos se consideró la proximidad geográfica al centro de la ciudad (lo cual podría garantizar mejores condiciones de desplazamiento para la investigación) y la antigüedad del tambo (que sea igual o mayor a los cuatro años) para asegurar que se haya logrado instalar la infraestructura y el personal necesario para la puesta en marcha de las actividades.

Entre los aspectos particulares, se consideró que el gestor haya registrado alguna experiencia de relevancia (de acuerdo con el nivel de participación sea por cantidad de intervenciones realizadas o por involucramiento en las actividades desarrolladas) y que se cuente con diferentes tipos actores sociales involucrados en los procesos de gestión articulada implementados. De esta manera, se detallan las características de los siguientes casos seleccionados:

Occopata

El Tambo de Occopata se ubica a tres horas del centro de Abancay, en el centro poblado de Ccoya, distrito de Huanipaca a una altitud de 3,219 m.s.n.m. Atiende a 1,893 personas de 13 centros poblados del ámbito de su influencia. Este tambo se caracteriza por estar alejado de la ciudad, debido a la geografía y las limitaciones que ello conlleva como la

poca capacidad del Estado de hacer llegar productos o servicios oportunos a la población e inclusive el riesgo que significa el transporte hacia la zona. En ese sentido, muchas autoridades locales no han llegado a la zona. A pesar de ello, es un distrito con participación de jóvenes y niños. Hay una escuela de educación primaria multinivel y una organización comunal liderada por miembros jóvenes.

Huayllabamba

El tambo Huayllabamba es uno de los más cercanos a la capital de la región. A minutos de la zona urbana, uno pensaría que es accesible y altamente conectado; sin embargo, es uno de los sitios con más deficiencias en términos de accesibilidad, oferta de productos alimenticios y, principalmente, población.

El tambo Huayllabamba se ubica en el centro poblado del mismo nombre y atiende a 6,413 personas de 17 centros poblados. Se ubica en el distrito de Abancay, a 2,938 m.s.n.m. y a solo 20 minutos de distancia, en carro, desde el centro de Abancay. Sin embargo, en la práctica se atiende a menos personas de las registradas puesto que muchos de ellos tienen terrenos en la zona, pero migran a trabajar o a vivir a lugares aledaños.

Pallccora

El tambo de Pallccora inicialmente no estaba planificado para la zona donde hoy se ubica. No es un tambo que cumple con el criterio de encontrarse encima de los 3,000 m.s.n.m. Por el contrario, se ubica cerca de un valle caracterizado por la producción agrícola de chirimoya y otros frutos. Pallccora es el tambo más joven del grupo de tambos de la zona que a pesar de ello, ha logrado ser reconocido por los pobladores aledaños para facilitar la comunicación entre las comunidades. De acuerdo con los documentos oficiales del programa, el tambo Pallccora, ubicado en la comunidad de Socco, distrito de Tapairihua, provincia de Aymaraes, atiende a 3,070 personas de 19 centros poblados.

La única (y más significativa) diferencia respecto de los actores que confluyen en el tambo es la presencia de la empresa privada del sector extractivo. Cerca del tambo se ubica un

yacimiento minero de dicha empresa, por lo tanto, las comunidades aledañas son parte del área de influencia.

Matriz de variables e indicadores

Las matrices de análisis han considerado el marco conceptual e institucional propuesto en los capítulos precedentes para delinear y caracterizar las intervenciones de los tambos del Programa País.

De esta manera, en lo que corresponde a la visión institucional, hemos desglosado el enfoque de gestión territorial propuesto en la Estrategia *Incluir para Crecer* que fue validado por funcionarios del Programa PAIS, respecto de las características en su implementación considerando tres subdimensiones: territorio, inclusión social y articulación. Estas dimensiones, validadas con testimonios de funcionarios del Programa PAIS en 2019 tienen como paraguas el concepto de “modelo de gestión territorial articulada”.

De manera complementaria, consideramos los aspectos definidos por Biggieri y Ferrannini (2016) como territorial a la ubicación geográfica, las interacciones, las representaciones sociales y culturales, la participación y la intervención de diversidad de (multi)actores en la toma de decisiones y determinación de acciones que enmarcaremos en torno al uso de los tambos. De esta manera, Cada uno de ellos se caracteriza por los indicadores descritos en la siguiente matriz de operacionalización.

Tabla 1

Matriz de operacionalización del concepto Modelo de Gestión Territorial Articulada

CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS
Modelo de gestión territorial articulada (MIDIS)	Territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de organización. • Ubicación geográfica de las viviendas en relación con el tambo. • Disposición de recursos en las comunidades comprendidas en el tambo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a tambero y personal vinculado al programa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para funcionario del programa tambos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Usos e interacciones entre comunidades. • Representaciones sociales respecto al territorio y ubicación del tambo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a la autoridad local. • Entrevista a líderes comunitarios locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para la autoridad local. • Guía de entrevista para líderes locales.
Inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico participativo implementado. • Características de la convocatoria a las reuniones. • Asistencia a las actividades desarrolladas. • Interacciones entre los miembros de la comunidad, los funcionarios públicos y los privados. • Usos adicionales del tambo por la comunidad. • Usos adicionales del tambo por otra organización (ONG, Iglesia, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista al tambero y personal vinculado al programa. • Entrevista a la autoridad local. • Entrevista a líderes locales. • Entrevista a miembros de la colectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para tambero y personal vinculado al programa. • Guía de entrevista para la autoridad local. • Guía de entrevista para líderes locales. • Guía de entrevista para miembros de colectividad.
Articulación	<ul style="list-style-type: none"> • Formas en las que se desarrollan las actividades. • Optimización de recursos. • Entidades del Estado que participan en el tambo. • Nivel de involucramiento de las autoridades. • Vinculación de los instrumentos de gestión aplicados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista al tambero y personal vinculado al programa. • Entrevista a la autoridad local. • Entrevista a líderes locales. • Entrevista a miembros de la colectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para tambero y personal vinculado al programa. • Guía de entrevista para la autoridad local. • Guía de entrevista para líderes locales. • Guía de entrevista para miembros de colectividad.

De igual modo, aplicamos el concepto desarrollado por Ibrahim (2013) sobre las capacidades colectivas, tomando en cuenta las condiciones establecidas para su generación a modo de dimensiones de análisis: participación libre, agencia humana, responsabilidad mutua

en la colectividad y sentido de la identidad común. Dichas dimensiones son las que, de acuerdo con el autor (2013, p. 7) permitirían analizar el impacto en el bienestar de los individuos y las colectividades. Es así como desglosamos el análisis en los indicadores acuñados en el siguiente cuadro:

Tabla 2

Matriz de operacionalización del concepto de capacidades colectivas de Ibrahim.

CONCEPTO	DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTAS
Capacidades colectivas (Ibrahim, 2013)	Participación libre	<ul style="list-style-type: none"> • Participación en reuniones y toma de decisiones • Frecuencia de reunión y registro de participación • Métodos de toma de decisiones • Establecimiento de deseos e intereses • Determinación de liderazgos • Alcances del liderazgo (influencia dentro y fuera del grupo) • Distribución de roles de género en los procesos participativos • Preparación y capacidad de los líderes • Capacidades obtenidas de forma colectiva. • Relación entre líderes y miembros • Visión a largo plazo • Responsabilidad y legitimidad de líderes • Relaciones de poder entre los 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a miembros de la comunidad. • Revisión documentaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para miembros de la colectividad. • Ficha de registro.

	miembros de la colectividad		
Agencia humana	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de decisión sobre vida colectiva. • Nivel de decisión sobre vida familiar. • Valoración a las capacidades obtenidas. • Valoración al colectivo per se. • Proyección del Tambo en la zona • Autosuficiencia técnica • Aportes de las comunidades • Forma en la que se establece la colectividad. • Finalidad conjunta de la colectividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a miembros de la colectividad. • Entrevista al tambero • Entrevista a autoridad local. • Revisión documentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para miembros de la colectividad. • Guía de entrevista para tambero • Guía de entrevista para la autoridad local. • Ficha de registro.
Responsabilidad mutua en la colectividad	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades en la vida familiar y comunal. • Responsabilidades adquiridas con el resto del grupo. • Responsabilidades en relación con quienes no pertenecen a la colectividad. • Nuevas capacidades obtenidas para cada individuo. • Cumplimiento de reglas internas • Comunicación interna • Solución de conflictos al interior • Cohesión de grupo • Cooperación/ tolerancia interna • Capacidad de autorreflexión y aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión documentaria. • Entrevista a miembros de la colectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ficha de registro. • Guía de entrevista para miembros de la colectividad.

	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades que brinda el colectivo. • Beneficios obtenidos para determinadas personas y razones de satisfacción. • Percepciones colectivas e individuales del bien y el desarrollo para la comunidad. 		
Sentido de la identidad común	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción individual respecto a la colectividad. • Identificación respecto a la comunidad formada • Identificación respecto al tambo. • Deseos colectivos a futuro. • Deseos individuales a futuro. • Nivel de decisión en vida individual. • Condiciones de participación de los miembros del colectivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevista a miembros de la colectividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Guía de entrevista para miembros de la colectividad.

Fuentes de información

Para el recojo de información planteada de acuerdo con los cuadros previos, empleamos las entrevistas en profundidad como principal instrumento de recolección de datos, a los principales actores locales para la toma de decisiones. Estas, de acuerdo con Taylor y Bogdan (1994, p. 101), corresponden a encuentros personales entre el investigador y los informantes que están dirigidos a la comprensión que tienen de sus vidas, experiencias y situaciones.

Hemos previsto el uso de entrevistas a profundidad semi estructuradas que nos permitan identificar las dimensiones establecidas. En primera instancia, a los actores directamente vinculados a los tambos como: el gestor, los dirigentes locales, las autoridades o funcionarios locales, en segunda instancia, a los miembros de la colectividad y los representantes de organizaciones o instituciones ajenas al tambo, y de manera complementaria, a los funcionarios de otros programas sociales.

Además, recurrimos a la revisión de documentos generados por el programa para dilucidar sobre algunos de los aspectos identificados en la matriz de operacionalización. Esta perspectiva nos permite adquirir mayor conocimiento sobre las personas (1994, p. 149) que son las que constituyen el centro de atención de la investigación cualitativa.

Tabla 3

Matriz de fuentes, recursos y herramientas de investigación.

Nivel	Fuente de Información	Recursos	Herramienta de recolección
Primaria	Gestor del tambo	3 entrevistas a profundidad semi-estructurada.	Guía de entrevista para tambero a cargo.
	Líderes locales	2 entrevistas a profundidad semi-estructurada (por tambo).	Guía de entrevista para líderes locales.
	Autoridades locales formales o no (funcionarios o reconocidos localmente)	1 – 2 Entrevistas a profundidad semi-estructurada (por tambo).	Guía de entrevista para las autoridades locales
Secundaria	Miembros de la colectividad, representantes de organizaciones ajenas al tambo.	Revisión documentaria	Ficha de registro.
		2 entrevistas a profundidad semi-estructuradas (por tambo).	Guía de entrevista para miembros de colectividad.
Complementaria	Funcionarios del programa y de otros ministerios.	2 – 3 Entrevistas a profundidad semi-estructurada	Guía de entrevista para funcionarios.

Técnicas de recolección de información

Considerando que el análisis necesita de información detallada sobre conocimiento y prácticas de las capacidades desarrolladas mediante la implementación del modelo de gestión territorial articulada del programa PAIS, nuestra aproximación desde los métodos cualitativos permite comprender el universo subjetivo e intersubjetivo de significación entre varios miembros de una comunidad. Este enfoque integrará los métodos y técnicas, interacción, documentación y análisis de los pensamientos y representaciones sociales del grupo humano estudiado (MacDonald, 2012).

En esa línea, nuestra primera aproximación ha sido la de efectuar entrevistas semi estructuradas que, de un modo exploratorio, nos clarifiquen los lineamientos operativos del programa sobre los cuales construimos la operacionalización de variables de análisis. Estas entrevistas se realizaron a funcionarios del Programa País que velan por el monitoreo y la coordinación tanto en el ámbito nacional, de modo que tengan claridad sobre el enfoque y los aspectos que evalúa el programa, como en el ámbito regional, para determinar los alcances y limitaciones de las intervenciones en cada uno de los tambos identificados.

Como segundo momento, nos abocamos a entrevistar a cada uno de los gestores de los tambos seleccionados de modo que cuenten, de primera mano, las experiencias que consideran valiosas bajo la perspectiva del propio programa y, de la mano con ellos, se identificaron a los principales actores que operaban en el tambo con la comunidad más próxima.

Luego, se convino en realizar las entrevistas a los principales sujetos de estudio, que, para nuestros fines, son los usuarios jóvenes de los tambos, seguido, de los actores que configuran en contexto particular de cada uno de los casos.

Finalmente, con el soporte del gestor, se identificó y aplicó la revisión documentaria respecto de las principales actividades participativas desarrolladas como reportes de reuniones o diagnósticos participativos, ambos reportados en Sismonitor, la herramienta de monitoreo que maneja el programa y donde se hacía pública la información de cada tambo⁹.

De acuerdo con este proceso y asumiendo que, para la validación y fiabilidad de la investigación se necesita de un proceso de triangulación de datos, comparamos las respuestas de los diferentes participantes (a considerar: los gestores como movilizadores de la intervención social, los usuarios del programa, así como otros actores que intervienen en las dinámicas alrededor de la implementación del programa) para identificar las convergencias en los hallazgos según los objetivos planteados.

En este sentido, la necesidad de emplear el enfoque de capacidades no sólo para analizar la situación de las personas que padecen de pobreza multidimensional sino, además, analizar en qué medida la aplicación del Programa PAIS, a través de los tambos, ha configurado cambios en la vida de las personas y ha intervenido las estructuras sociales en las que se sostienen.

Técnicas de análisis de información

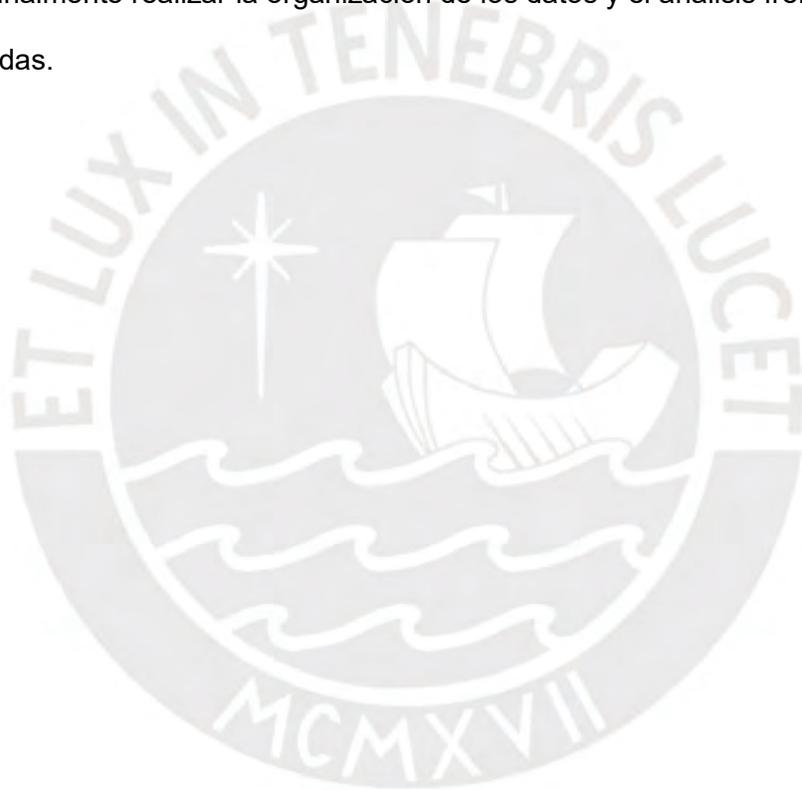
Considerando que “el análisis de los datos es un proceso en continuo progreso en la investigación cualitativa” (Taylor y Bogdan, 1994, p.156), para el proceso de interpretación de los datos se aplicó el análisis cualitativo de contenido que se orienta a una comprensión en profundidad de los casos identificados.

De esta manera, siguiendo el modelo de Taylor y Bogdan (1994, p.159) desplegamos las fases de descubrimiento, como aquella que nos brinda los lineamientos basados en la

⁹ Para el 2019, la plataforma digital del programa permitía una visualización e identificación de cada tambo, así como los documentos generados para ello. Hoy en día el acceso a Sismonitor es restringido sólo a los funcionarios que pertenecen al programa.

estructura de las matrices, la codificación y refinamiento de la comprensión mediante el cual se generaron cuadros de análisis que permiten categorizar los aspectos definidos, y finalmente, la comprensión de los resultados a la luz de la incorporación de la lectura del contexto en el que nos encontramos.

El proceso de análisis incluye la transcripción y revisión de la información obtenida, la generación de cuadros de análisis según los criterios diferenciales de selección de los casos a investigar (contexto, relación entre actores y la evaluación de los criterios definidos en las variables), para finalmente realizar la organización de los datos y el análisis frente a las hipótesis planteadas.



Capítulo 4: Resultados Obtenidos

Caracterización de los tambos analizados

De acuerdo con Yarasca (2019, p. 151), 64% de la población rural vive en condiciones de pobreza que “no solo es consecuencia de la complejidad de acceso, sino también de los altos costos que conlleva transportar los insumos desde las ciudades hacia estos territorios rurales caracterizados principalmente por su baja densidad poblacional”. Sin embargo, para Webb (2012, p. 22) la dispersión poblacional y el alejamiento del Estado “aumenta la integración y el acercamiento, reforzando las capacidades de la comunidad en un intento de superar las condiciones de desigualdad y pobreza”.

Esta *capacidad* de las comunidades altamente dispersas supone una constante interacción y retroalimentación con los diferentes actores, programas, políticas e intervenciones en el largo proceso de inclusión y desarrollo. Por eso, en este acápite nos dedicaremos a describir cada uno de los tambos que constituyen los casos de estudio para tener un mayor entendimiento respecto de la forma en la que se estructuran y realizan las dinámicas que facilitan los enfoques analizados de acuerdo con el marco institucional y conceptual que proponemos.

Occopata

Como se indicó previamente, todos los tambos cuentan con un gestor que debe coordinar con los actores sociales locales para garantizar la participación en las actividades programadas. Bajo esa lógica, según el coordinador regional de tambos en Apurímac, el modelo de gestión articulada permitiría a los actores interesados “ser partícipes de las prioridades de servicios del Estado y gestionar, por sí mismos, los cambios que se requieren para mejorar las condiciones locales”.

Así, en Occopata, el gestor mantiene una conversación continua con los presidentes comunales, el comité de damas (esposas de los comuneros locales), la municipalidad distrital y

provincial, los gestores de otros servicios como programas sociales de los ministerios de Inclusión Social y Agricultura, principalmente, así como los docentes de la única escuela multinivel de la comunidad. Cabe indicar que en Occopata hay un centro de salud que se encuentra deshabitado pues no hay ninguna persona que haya aceptado desplazarse a la zona para vivir y atender a las personas de las comunidades locales. "(...) estamos esperando que una persona acepte. No duran porque estamos lejos". Poblador 1, Occopata.

Aunque el tambo atiende a 13 comunidades, la ubicación de la infraestructura es donde existe una relación más fluida con la comunidad y esto es progresivo según la distancia existente con cada comunidad. De esta manera, mientras más cercana se ubica la comunidad al tambo, existe mayor fluidez en términos de atención de los servicios del Estado y relación con la población. "El (gestor) siempre está. A veces sale a otras comunidades, pero siempre que está acá nos atiende y nos ayuda". Líder comunal 2, Occopata.

Uno de los aspectos más relevantes de este caso tiene que ver con las características del gestor pues ha generado un vínculo cercano con los pobladores locales derivado de los logros percibidos en cuanto a la gestión con autoridades y otros funcionarios. Es decir, la población valora positivamente la labor del gestor en la medida que "se siente atendido" y percibe resultados concretos por el gestor. "Antes no confiaban. Cuando vieron lo que podíamos hacer, ya empezaron a creer y a participar". Gestor, Occopata. "Él (en referencia al gestor) es bueno. Hizo que venga el alcalde, que nos escuche". Poblador 2, Occopata.

Sin embargo, en los meses previos al levantamiento de información, había algunos factores que mermaron el avance de las iniciativas locales. El cambio del alcalde distrital, por ejemplo, impidió que se reconozcan los acuerdos de apoyo a la comunidad. Además, dada la lejanía del tambo tampoco se contaba localmente con otros actores que puedan influenciar en el ejercicio de las actividades como ONG u organizaciones privadas. Cabe señalar que, generalmente, las interacciones que se realizan con autoridades, gestores de otros programas u otros actores son mediadas por el gestor, como parte de su manejo en el tambo.

Cuando se les consultó sobre la interacción con otras comunidades, los pobladores mencionaron que su contacto era insuficiente, pues solo se daba cuando se realizaban actividades promovidas por el tambo para todos. “Sí, los conocemos. Los vemos cuando hay campaña (de servicios) pero no es muy seguido”. Poblador 2, Occopata.

Sobre la participación en las reuniones comunales, las convocatorias se realizan con altoparlante. Se indicó que todos los adultos asisten, aunque, son las mujeres las que tienen menos nivel de participación. Cabe indicar que son los jóvenes los que se encuentran más abiertos a la posibilidad de participación femenina, aunque reconocen que las mujeres tienen *labores en casa* que les limitan los tiempos. Ante la consulta de por qué no hay dirigentes mujeres, señalaron: “Están cuidando a los niños, a veces sus esposos las limitan, pero eso está cambiando (...) Si alguna (mujer) se postula yo la apoyaría”. Líder comunal 1, Occopata. “Si les interesa, dan sus opiniones (en las reuniones) y se reúnen en el comité de damas, organizan comidas para todos”. Poblador 1, Occopata.

Las intervenciones del Estado, a nivel central, que se realizan en Occopata como campañas de salud, programas de apoyo a la actividad productiva, registro de personas a programas sociales, entre otros, son administrados directamente por el gestor y no responden a demandas generadas en asambleas o espacios de participación comunitaria. Aunque en ellas se puede indicar algunas necesidades, es el gestor quien sistematiza y provee en coordinación con las demás instancias.

Finalmente, todos los instrumentos de gestión son provistos por el programa y explicados directamente por los coordinadores o monitores del programa por lo que en todos los tambos se cuenta con un diagnóstico participativo actualizado anualmente, así como reportes de actividades que son compartidas en el Sismonitor.

Huayllabamba

Es un distrito donde habitan, predominantemente, adultos mayores. La mayor parte de las personas que participan activamente en la dinámica social son mayores de 50 años. Dada la

cercanía a la ciudad, los jóvenes han migrado “buscando un mejor futuro”, según manifiesta uno de los pobladores, y “en muchos casos no han regresado”. Los pocos casos de retorno son temporales incluso si asumen una función de representación social.

La gestora de Huayllabamba, durante los primeros meses de su trabajo en el tambo, tuvo una relación muy cercana con las comunidades locales, al punto de haberse convertido en “una comunera más” que adquirió tierras para cultivo en la zona. Sin embargo, contrariamente a lo que se podría pensar, eso no ha reforzado la relación, sino que la ha vuelto distante. “Al principio (ella) venía a las reuniones. Hasta tuvo sus terrenos y luego manda a un poblador a que le trabaje (las tierras)”. Poblador 2, Huayllabamba.

Por lo general, las coordinaciones se realizan con los presidentes comunales, los gestores de otros programas sociales del Ejecutivo, docentes y ONG locales. Como se indicó previamente, dada la cercanía a la capital, muchos comuneros inscritos no viven en las comunidades sólo son propietarios de tierras; pero a pesar de ello, pueden asumir roles de representación en las dirigencias comunales. Las personas valoran a quienes han recibido educación superior, por ello, aun si un comunero con dicha educación no está presente en la zona, les resulta un mejor representante para gestionar las necesidades de la comunidad que otro que viviendo en la comunidad, no tenga estudios. “Él (en referencia al presidente comunal) vive en la capital, sabe hablar porque ha estudiado. Es joven y siempre viene los fines de semana.” Poblador, Huayllabamba.

La presencia de la ONG también es relevante para describir el caso de Huayllabamba porque muchas de las labores del gestor del tambo se confunden con las actividades propias de la ONG, y es más bien ésta la que valora los beneficios del tambo para facilitar sus labores. De esta forma, el tambo constituye una suerte de extensión de la organización que asegura mayor presencia y garantiza su continuidad. “Ha ayudado mucho (el tambo). Acá hacemos las capacitaciones y estamos llamando a más personas”. Representante ONG. Huayllabamba.

Cabe indicar que las experiencias más destacadas por este tambo responden a los actores locales que han impulsado la labor de la ONG, como es el caso de una señora que ha sido reconocida como un caso emblemático de desarrollo agro productivo con productos orgánicos que empezaron con una capacitación de hace más de 15 años. Sin embargo, este caso es considerado emblemático por la gestora aun cuando la presentación del tambo tenía menos de cinco años.

Fuera de ese, no encontramos ningún caso emblemático que constituya motivo de valoración por la población local, por lo que tampoco se siente una valoración al tambo en términos de infraestructura o de gestión. “No usamos el tambo. Antes hacíamos las asambleas, ahora está cerrado porque la gestora para afuera”. Líder comunal 2, Huayllabamba.

Algunas tensiones generadas en el tambo a propósito de la labor del gestor derivan del nivel de involucramiento percibido por las comunidades, motivo por el cual no se le reconoce positivamente en algunas instituciones cercanas como la escuela o la posta médica. “Cuando llegó el tambo, pensamos que iba a ayudarnos, organizar a los padres de familia, pero no vemos nada”. Docente 1, Huayllabamba. “Yo quisiera saber para qué sirve, cómo ayuda porque desde acá (la escuela vecina) no he visto que ayude”. Docente 2, Huayllabamba.

Cabe indicar que el líder comunal radica en Abancay y sólo asiste los fines de semana por lo que se involucra poco con las necesidades urgentes de la población. De esta forma, se identificó que había una familia que reunía las condiciones para acceder a un programa social pero no había podido debido a que no había sido planteado por la gestora o la directiva de la comunidad.

Respecto de la relación con otros programas sociales o autoridades locales, el trabajo de coordinación y articulación es realizado por la gestora.

Al igual que en el caso anterior, todos los instrumentos de gestión, provistos por el programa, son aplicados a las comunidades y forman parte del legajo de cada tambo que reporta la gestora a la plataforma institucional.

Pallcora

Este tambo se ubica en una zona que posee dos características económicas importantes: por un lado, los pobladores son productores de frutos que son representativos localmente (representación simbolizada en el “Festival de la Chirimoya”), por otro lado, hay una oficina que representa a una minera que se encuentra en fase de exploración. La presencia de este actor resulta relevante pues, como se puede apreciar en la priorización de temas del diagnóstico participativo, hay muchas demandas dependientes de la actividad minera que confluyen en las comunidades para poder hacerlas viables. Aun cuando se trata de una fase de exploración y no se ha determinado el inicio de extracción de mineral con sus consecuentes impactos en la zona, las comunidades están advertidas por la experiencia en otros sitios de explotación minera y expectantes de cómo se desempeña la empresa.

Esta situación ha influido, al margen de la presencia del tambo, en la organización comunal, incluso habiendo propiciado la organización misma. “Cuando se enteraron de que venía la empresa, formalizaron la directiva, se inscribieron y todo. En una asamblea nos dijeron que así podíamos pedir cosas a la mina”. Poblador 1, Pallcora.

En todo ello, el gestor y el tambo en general sirven como canalizadores, pero también se adecuan a las características que actores como la empresa minera plantean. “Ellos (con referencia a la empresa) nos piden apoyo para hacer sus actividades, nosotros convocamos y ayudamos, ya tenemos una programación”. Gestora, Pallcora.

Dada la presencia de la minera, el modelo de participación es distinto pues hay una amplia convocatoria para generar acuerdos locales. Sin embargo, en su mayoría se trata de demandas hacia la mina que podría estar justificado en el hecho de que el tambo (y gestor) son nuevos frente a la mina, que ya ha establecido un modelo de interacción clientelar, que incluso afecta la relación entre las comunidades y poco involucramiento de autoridades locales.

“Nosotros queremos sacar adelante un convenio, el tambo puede participar, pero queremos que no pase lo que hay en otros sitios con minas”. Líder comunal 1, Pallcora.

Respecto del uso de la infraestructura del tambo, corresponde a la programación regular de actividades coordinadas con gestores de otros programas sociales, pero no hay mayor iniciativa de trabajo con instituciones locales porque sus representantes valoran, comparativamente, aquello que sienten plausible como la construcción de un mejor centro de salud, escuela o equipos. “Nos ofrecieron (la mina) un colegio, esperamos que se haga para que nuestros estudiantes estén mejor.” Docente 1, Pallcora. “(En el tambo) hacen campañas y todo pero mejor va a ser con equipos. Creo que lo van a poner en el convenio (con la mina)”. Enfermera 1, Pallcora.

La ubicación de las comunidades más alejadas no ha sido una situación problemática para la participación, en términos de concurrencia. Durante nuestra estadía en el tambo se llevó a cabo una intervención social con mujeres y sus niños menores con una alta asistencia. De acuerdo con lo que señalan los usuarios, es porque están cerca y más organizados. “Siempre que hay campaña, venimos, traemos a los ancianos. Los dirigentes nos avisan”. Poblador 2, Pallcora.

Esto, no obstante, no significa que la participación de todos sea igualitaria. Hay una resistencia a considerar la opinión de mujeres, que incluso ha influido en la atención que le puedan dar a la gestora. “Fue difícil al principio, como mujer, no me hacían caso, pero cuando sacaba adelante las cosas ya fue diferente”. Gestora, Pallcora.

Nuevamente aquí, la atención y validez que se le brinda al gestor reside en lo que ellos valoran como “logros” o hechos concretos. “El alcalde no venía, pero la señorita (gestora) les llevó nuestro pedido y le atendió. (...) Es buena”. Líder comunal 2, Pallcora.

De esta manera, en Pallcora hay una fuerte influencia de la empresa minera en tanto contribuye a configurar la organización, genera expectativas y hace uso continuo del tambo.

Estructuras y dinámicas entre los actores

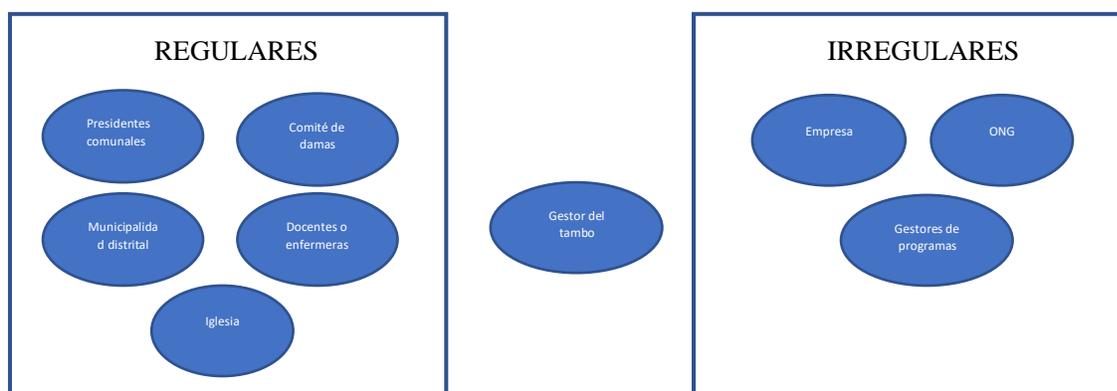
Una de las principales preocupaciones sobre el desarrollo de capacidades colectivas es cómo se generan: si es que existen las condiciones necesarias para su despliegue y quiénes intervienen en su generación. Como señala Alkire y Deneulin (2018, p. 59), el enfoque de capacidades plantea la cuestión de quién tiene la autoridad para determinar el valor de las capacidades, en tanto proceso, estructura o institución.

De esa forma, quisimos mapear a todos los actores que influyen directa e indirectamente en las interacciones que facilitan la expansión de capacidades. Identificamos, en términos generales, dos tipos que clasificaremos como: los “regulares” como aquellos que existen permanentemente en todo ámbito rural, y los “irregulares” como aquellos que existen de forma eventual, dependiendo del ámbito geográfico y que cuentan con motivaciones particulares respecto del tambo y las comunidades.

Además, pondremos al gestor del tambo fuera de la clasificación pues si bien desde que se instala un tambo forma parte de la vida social de las comunidades, también es cierto que los gestores dependen de un contrato (con el MIDIS) para el ejercicio de sus labores y por tanto pueden no ser actores permanentes. Para el caso de los gestores de otros programas sociales (sean o no de MIDIS) se les ha considerado irregulares dado que dependen de la orientación de su sector y del plan de actividades asociado.

Figura 2

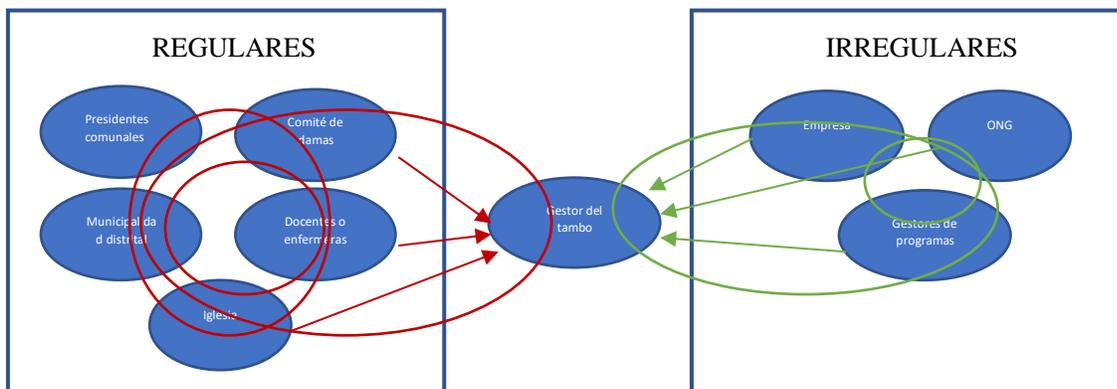
Identificación de actores



En todos los casos analizados, las principales interacciones se han dado entre los actores regulares y el gestor del tambo, concentrando mayor nivel de participación en la medida que, por su presencia, se canalizan las demandas de los actores. Sin embargo, cuando en alguno de los tambos existen actores irregulares, el número de interacciones del gestor aumenta y propicia el intercambio tanto para los actores regulares y los actores irregulares permitiendo se confluya la intervención entre los dos tipos de actores identificados.

Figura 3

Relaciones entre actores



Cabe indicar que la existencia de actores irregulares suele modificar el tipo de interacciones, propiciando no sólo mayor o menor coordinación con los actores regulares sino, en términos cualitativos, incluso dando la pauta sobre la actividad del gestor del tambo. Esto significa que, sobre la base de los casos analizados, donde existe una institución con intervención local fuerte, las actividades del tambo se orientan y/o apalancan en las que son desplegadas por dicha instancia como, por ejemplo: la convocatoria a reuniones, la determinación de una obra de necesidad local, entre otros.

De la misma forma, cuando una institución irregular ha tenido actividades antes de la construcción de un tambo, puede orientar la priorización de actividades con los actores regulares e incluso hacer un uso más intensivo de la infraestructura del tambo.

De esta manera, vemos que en el tambo de Pallcora, donde existe una empresa minera, las comunidades han asumido una relación de dependencia respecto de la inversión social de la empresa para lo cual solicitan la intervención del gestor del tambo, mientras que en Huayllabamba, donde existe una ONG que trabaja temas agrarios, se ha desarrollado una mayor dependencia entre esta organización y la gestión del tambo para canalizar las actividades con la población local y para hacer uso de la infraestructura. "(...) lamentablemente el gobierno no destina presupuesto para el desarrollo de esta cuenca y calculo que con el canon minero recién podemos aspirar a algo más para el desarrollo de esta comunidad." Líder comunal 1, Pallcora. "Gracias al tambo podemos trabajar mejor, tenemos acceso a internet y hacemos las capacitaciones con mayor tranquilidad." Representante ONG. Huayllabamba.

Pero esta situación también beneficia al gestor del tambo que depende, en muchos casos, de los logros obtenidos por la ONG para el reporte que realiza mensualmente. Si bien esta actitud podría significar un aprovechamiento del programa, la interacción es reconocida favorablemente por la población que siente que las condiciones de infraestructura que provee en tambo, en cualquier situación, deben favorecer a la población local.

Hay una lógica distinta donde no se cuentan con actores irregulares o que sólo cuentan con gestores de otros programas sociales, puesto que esto obliga al gestor del tambo a realizar una labor de coordinación más ardua entre los actores regulares, propiciando mayor intercambio, interacción, comunicación y trabajo conjunto.

Esta situación obliga también a buscar mecanismos más innovadores de participación en el desarrollo de las actividades, así como en el despliegue de obras en favor de las comunidades locales. De esta manera, la realización de alguna obra o actividad productiva exitosa requiere en mayor nivel de compromiso de las autoridades locales, la participación intensiva de los pobladores locales y un mayor nivel de organización y toma de decisiones locales.

El caso de Occopata refleja claramente esta situación puesto que, con una geografía desfavorable en términos de lejanía y falta de carreteras que faciliten un mayor intercambio con otros poblados, las comunidades que requieren servicios básicos y sienten desconexión respecto de las autoridades en diversos niveles pero, con la llegada del tambo, cambiaron las prácticas de interacción social para generar nuevas condiciones que permitieron conectar a las comunidades con nuevas oportunidades por lo que se fortalecieron los vínculos locales y propiciaron iniciativas más articuladas. “El tambo prácticamente para la comunidad es un orgullo, siempre que hay alguna actividad o una reunión vienen y trabajamos conjuntamente. (...) Conjuntamente trabajamos con otras comunidades, la unión hace la fuerza. Solos no podemos hacer, entonces cualquier cosa que hagamos nos apoyamos”. Líder comunal 1, Occopata.

En términos de comunicación, todos los actores sociales que participan en las dinámicas del tambo de Occopata tienen un nivel de comunicación favorable. Es decir, no sólo mantienen una comunicación bidireccional (son tanto emisores como receptores de mensajes) sino que además el tono de comunicación es mayoritariamente favorable y propositivo.

Esta situación se afianza entre el gestor del tambo, los presidentes comunales, el comité de damas y los docentes locales, mientras que en el caso de la municipalidad disminuye el nivel de comunicación derivado de la orientación política del gobernante y la fidelización con votantes que no pertenecen al área de intervención del tambo de Occopata.

En el caso de Huayllabamba se muestra una dinámica distinta pues no existe una participación muy activa de los jóvenes ni de los dirigentes, situación que incide en el tipo de relaciones que se establecen entre los actores vinculados al tambo. La comunicación identificada es unidireccional, generada ya sea por el gestor del tambo o por los actores irregulares que desean propiciar un mayor acercamiento con la comunidad local mediante el tambo.

Además, se identifica que hay un tipo de comunicación negativa. Es decir, hay calificativos negativos desde el gestor hacia los dirigentes comunales y hacia los docentes del ámbito de intervención, del mismo modo, ambos actores regulares se expresan negativamente sobre el gestor del tambo lo que dificulta la relación/ interacción entre los actores regulares e influye en el resto de los procesos de comunicación que pudieran darse con otros actores regulares o irregulares.

En Pallcora, por su parte, las dinámicas tienen a ser utilitarias y no forman parte de un sentido de identidad común. Esto se desprende de la caracterización que se da a la empresa minera y “la mala experiencia” registrada en el corredor minero que afecta la percepción de las comunidades. La cercanía o accesibilidad a los servicios del Estado, de primera mano y fuera del tambo, también restringe la valoración organizativa local y limita el logro de funcionamientos conjuntos. En este sentido, cada actor tiene valoraciones instrumentales derivadas del carácter asistencial que puede dar el actor irregular (sea el Estado o la empresa minera).

Por su parte, en los tres casos analizados, identificamos que los liderazgos de adultos jóvenes son bien apreciados por los actores regulares e irregulares debido a su capacidad de adaptación, facilidad para adquirir nuevos conocimientos (uso de computadoras, celulares, etc.), disposición hacia el aprendizaje (procesos administrativos o metodologías aplicadas por el gestor, por ejemplo) y constancia.

Estas características son valoradas tanto en hombres como en mujeres que asumen responsabilidades de gestión y cuando se les consulta directamente por ello, se manifiesta una apertura hacia la igualdad de género en lo que respecta a la participación y generación de capacidades colectivas.

Cabe indicar que en lugares donde hay una predominancia de adultos sobre los 50 años, la participación de la mujer es relegada a tareas domésticas o que se consideran de menor importancia como son las actividades del comité de damas. A decir verdad, si bien dentro de las dirigencias comunales participan tanto hombres como mujeres, hay mayor

cantidad de hombres debido a que las mujeres manifiestan “no tener tiempo” o que “no tienen que aportar” en las asambleas.

Aplicación del modelo de gestión territorial articulada

El modelo de gestión territorial articulada del programa PAIS se basa en tres dimensiones: la territorialidad, la inclusión social y la articulación multiactor. Si bien el modelo parte desde la perspectiva del programa que, a su vez, es transmitida por el gestor a las áreas de influencia del tambo, busca recoger las perspectivas locales mediante la participación activa de sus miembros en los procesos de gestión local, como la toma de decisiones respecto de algún programa o servicio que requieren, así como la forma en la que se pueden organizar para lograr sus objetivos.

En este sentido, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se evidencia que hay una disociación entre el modelo de trabajo del programa PAIS y su aplicación en cada uno de los tambos pues esto depende de una serie de factores (que podríamos acuñar “de conversión”) entre los cuales se encuentra (a) la disposición de trabajo del gestor, (b) los actores e intereses que se gestan en cada plataforma, y (c) la conectividad derivada de la ubicación geográfica que consiste tanto en las redes de telecomunicaciones que aseguran la conexión al servicio, como la cercanía a vías de transporte.

Enfoque territorial

Un punto coincidente en los tres tambos analizados respecto de la aplicación del enfoque territorial tiene que ver con los instrumentos de gestión y metodologías empleadas para el levantamiento de información bajo los criterios de geografía, conocimiento del entorno, reconocimiento de aspectos culturales y sociales, entre otros.

Todos estos aspectos influyen en la determinación de las acciones que el gestor va a programar anualmente por lo que se desprende que sí hay una aplicación del enfoque aun cuando los niveles de organización sean incipientes. Es más, la valoración que el programa

brinda a la opinión y participación de las personas permite fortalecer su nivel organizativo, siendo un punto de partida que ayuda a la activación de funcionamientos. Como señalan los gestores, “convocamos a reunión y ahí les dije cuáles eran sus prioridades, hicimos saber nuestro diagnóstico comunal y trabajamos en base a eso. La debilidad fue la desorganización, que nadie quería asumir un rol protagónico en la comunidad, nadie quería ser presidente, pero luego eso cambió y la gente comenzó a participar poco a poco fueron más”. Gestor, Occopata. “Yo sé que problema tiene cada comunidad por el tiempo que tengo. En las reuniones de diagnóstico lo hacen participativo, lo hacemos en una asamblea. Primero con los comuneros líderes se discute los problemas que ya tienen identificados o algo que puedan identificar, ellos lo hacen saber. Según eso discuten, exponen el problema y ahí vemos que debemos traer, lo llevan en asamblea y ahí ven que institución deben llevar.” Gestora, Huayllabamba. “Nosotros hacemos un diagnóstico comunal donde identificamos cuáles son las necesidades, las potencialidades y que temas les gustaría conversar o recibir alguna atención, entonces ellos también me sugieren y de acuerdo a sus sugerencias hacemos la gestión.” Gestora, Pallcora.

Es importante tener en consideración que el punto de vista del gestor y su involucramiento para la implementación de instrumentos efectivamente participativos ayuda a determinar el alcance de las acciones desplegadas. Si bien los factores de contexto brindan las orientaciones a desarrollar con las comunidades locales, es la perspectiva del gestor la que establece las prioridades de la gestión local. Por lo que, el enfoque de territorialidad no es necesariamente constitutivo de la elección de las comunidades, sino que actúa en su característica instrumental.

Además, aunque sabemos que el tambo atiende a varias comunidades, hay mucha distancia entre ellas, lo que dificulta un uso exhaustivo de las instalaciones, así como de los servicios provistos por el tambo. Siendo que, en algunos casos el desplazamiento desde el tambo hasta una de las comunidades puede tardar hasta dos horas en movilidad propia, factores climatológicos pueden impedir que el gestor llegue a las comunidades o que estas

puedan acudir al tambo cuando se organiza alguna campaña. De igual manera, hay instituciones que solo pueden llegar al tambo, limitando la atención a las comunidades que se encuentran aún más alejadas. “Hay comunidades que están a dos horas o tres horas de distancia, cuando yo salgo a hacer mis intervenciones el tambo se queda cerrado y si la gente necesita hacer alguna intervención, una fotocopia en algún documento, no hay quien les pueda atender”. Gestora, Pallcora. “Las demás instituciones nunca van a participar, porque estamos fuera, lejos del ámbito por lo mismo que se les dificulta movilizarse también”. Gestor Occopata.

En este sentido, aun cuando el enfoque territorial ayuda a una mejor comprensión de las necesidades de las comunidades y el programa hace lo posible para acercarse a ellas, no todas pueden ser atendidas en el mismo nivel debido a su propia dispersión, por lo que son las comunidades cercanas las que pueden hacer uso más efectivo de las plataformas y sus servicios.

Inclusión social

La inclusión social comprendida como “la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio” (MIDIS, 2014, p. 13), se aplica en el programa a través del nivel de participación de todas las personas que viven en las localidades de influencia del tambo aun si no adquieren autonomía en la toma de decisiones y, por tanto, en la ampliación de capacidades reconocidas.

De esta manera, se identifica una inclusión desigual porque no todos los grupos sociales locales tienen el mismo nivel de acceso a los tambos, pero esto no configura una práctica derivada del gestor sino del comportamiento asumido por las comunidades cercanas. Además, en todos los casos se necesita de un proceso de convencimiento para acordar la disponibilidad y disposición de los actores involucrados en el desarrollo de iniciativas o proyectos.

“Lo que falta aquí es un poco más de compromiso la participación de cuando se convoca alguna actividad siempre están preguntando para que porque, creen que tiene que ver un

beneficio directo e inmediato.” Gestora, Pallcora. “(Los residentes locales) no estaban bien enterados de lo que significaba el tambo y simplemente los mayores desinformaban a sus hijos, les decían el tambo va a hacer daño, se van a agarrar nuestros terrenos o pensaban que los iban a botar. Se creaba una idea falsa por eso no aceptaban, creaban desconfianza.” Gestor, Occopata.

Además, bajo el modelo aplicado por el programa, hay un especial énfasis en las personas más vulnerables, no solo en términos demográficos sino en el desarrollo de las intervenciones. De acuerdo con lo apreciado en las entrevistas, aunque todas las comunidades son invitadas a participar en las actividades, solo las más próximas son las que tienen mayor nivel de participación e incidencia y, en cierta medida, el establecimiento de prioridades no se desprende de un trabajo participativo, sino, solo como recolección de información para que el gestor diseñe las intervenciones.

“Nosotros identificamos según el diagnóstico comunal, cada año actualizamos que necesidades, que potencialidades o que debilidades tiene la comunidad. Según eso hacemos un plan de trabajo con las instituciones para poder trabajar, según las necesidades que tienen, uno mismo lo tiene que hacer.” Gestora Huayllabamba.

En la misma línea, tal como consideramos en la aplicación del enfoque territorial, los usos del tambo y los servicios que ofrecen están limitados por la propia geografía y resultan más beneficiosos para aquellos que están ubicados más cerca a ellos.

En el caso de las comunidades cercanas a los tambos analizados, los usos aún son restringidos a la organización de reuniones comunales y todas las intervenciones que los actores institucionales puedan desplegar en ellas. Con la planificación establecida, considerando los aspectos de dispersión y clima, la concurrencia de las comunidades alejadas es adecuada según el número de participantes registrados, no así según la opinión que brinden o las nuevas interacciones que generen.

Articulación intersectorial e intergubernamental

La articulación a nivel local con las autoridades distritales depende de la disposición del funcionario que esté relacionado con el tiempo que tiene en su función, así como a las prioridades pre-establecidas localmente.

Por ejemplo, en el caso de Occopata, existía una política nacional de lucha contra la anemia que había sido promesa de campaña del alcalde, y cuando el gestor del tambo la planteó como actividad de trabajo colaborativo con las comunidades fue aceptado favorablemente y logró comprometer recursos de la alcaldía para proporcionar insumos básicos y motivar a los pobladores. No fue así al cambio de un gobierno municipal cuando las prioridades también cambiaron y la lucha contra la anemia dejó de ser prioritario, pues se cortó el apoyo financiero que recibían. Cabe indicar que, si bien el objetivo de las autoridades es proporcionar servicios a las personas para mejorar sus condiciones de vida, existen motivaciones que trastocan este objetivo y distorsionan la llegada del Estado. "... como ellos (los alcaldes) son autoridades políticas piensan que el tambo por el mismo hecho que está en su distrito, tiene que llevar su intervención, tiene que hacerlo donde votaron más por él". Gestor, Occopata. "Ellos (las autoridades) están dispuestos a trabajar, a gestionar, pero no se puede lograr al 100%, por ejemplo, ahorita queremos abrir urbanizar todas las calles, pero hay resistencia, no quieren ceder, sería conversar con el alcalde distrital, de repente reconocer un porcentaje". Líder comunal 2, Pallcora.

Respecto de la disposición de los suministros, existen diversos niveles de aprovechamiento de acuerdo con la interacción lograda por los gestores. El caso de Huayllabamba llama la atención, pues la infraestructura, el equipo y personal están habilitados. Sin embargo, algunos actores locales no se sienten identificados porque no han sido convocados para hacer uso de las instalaciones o incluso les han negado su uso, disminuyendo las posibilidades de funcionar en mejores condiciones, como las que hubiera brindado la infraestructura fija. Esta actitud genera indisposición, lo que medra las posibilidades de agencia

de los actores locales y oscurece la posibilidad de una real gestión territorial articulada. "... este local ya no es de nosotros, es del Estado. Ya no se puede utilizar como local comunal (...). En una fecha convocamos a reunión y la gestora estaba molesta, no nos autorizó y tuvimos que hacerlo afuera, en el patio, parados." Líder comunal 2. Huayllabamba.

Situación diametralmente distinta a la de Occopata puesto que la costumbre de las comunidades es programar sus reuniones (aún sin participación del gestor) en el tambo, lo cual asegura un mejor nivel de aprovechamiento y por tanto más cercanía con el programa. "La organización está bien, porque acá (en el tambo) tienen más facilidades. Siempre se juntan (en las reuniones comunales) y tratan todo, se organizan. No discuten nada. Acordamos actividades con la gente de la comunidad." Líder comunal 2, Occopata.

En este caso, la inclusión social de las comunidades desde el principio de la intervención del tambo ha facilitado las interacciones e incluso ha favorecido en la interacción y autonomía de la organización social.

Una peculiaridad que influye en el modelo de gestión territorial articulada es la identificación, participación e involucramiento de diversos actores y las preconcepciones que hay sobre ellos. El caso de Pallcora es interesante en tanto no se considera al tambo como un espacio de concertación comunal, sino que, con el antecedente de una minera que opera localmente, se identifica un papel meramente instrumental del gestor para "hacer llegar sus demandas".

"Cualquier institución puede venir (al tambo), claro haciendo más espacio, ampliar más locales, entonces el Estado tiene que mandar más presupuesto. (...) nos gustaría que sea más amplio y así los pobladores están más cómodos, se protegen del calor, las mamás que vienen de la altura con sus hijitos, las personas adultas mayores, etc." Líder comunal 3, Pallcora.

En suma, aunque en todos los casos se aplican herramientas de gestión similares para el desarrollo de las actividades, hay algunas condicionantes derivadas del gestor del tambo que sirven como filtro en la aplicación, por lo que se adaptan diferentes figuras según las

preconcepciones de los gestores. De esta forma, podríamos considerar que los gestores del tambo son el principal factor de conversión de las capacidades que pueden llegar a alcanzar los usuarios del programa en la implementación del modelo de gestión articulada.

Asimismo, aun cuando la pretensión del Estado es llegar a las poblaciones rurales dispersas, las condiciones aun resultan complicadas de superar, limitando el aprovechamiento igualitario de todas las comunidades y, por lo tanto, la inclusión social de todos. La articulación, sin embargo, es uno de los componentes más logrados en tanto la labor del gestor está comprometida con ello. No obstante, como hemos visto en el caso de Occopata y Pallcora, las autoridades pueden involucrarse según sus propios intereses y necesidades.

Generación de capacidades colectivas

De acuerdo con Ibrahim (2013), hay cuatro criterios esenciales para identificar la generación de capacidades colectivas: participación libre, agencia, responsabilidad mutua y sentido de la identidad común. Aplicando dichos criterios, se evaluó qué tan reflejados se encuentran en la dinámica de los actores que confluyen en los tambos estudiados, considerando el modelo de gestión territorial articulada.

En Occopata, se identifica que los presidentes comunales son los que reflejan en mayor medida las características de responsabilidad mutua en la colectividad, así como el sentido de la identidad común, porque hay un amplio nivel de comunicación y preocupación sobre el bienestar de la colectividad. En segundo nivel se encuentran las mujeres participantes del comité de damas, puesto que generan iniciativas juntas, lo que demuestra mayor grado de agencia. Debajo de ellos, se ubican los miembros de la municipalidad pues, aunque su función debería significar capacidad de agencia en la toma de decisiones, no siempre se refleja la responsabilidad con la colectividad. El resto de los actores locales, como los gestores de otros programas sociales, de otros sectores del Ejecutivo y los docentes, tienen un ejercicio limitado en sus funcionamientos, en la medida que están condicionados a su labor y no precisamente

generan participación libre frente al uso del tambo. Cabe resaltar que en Occopata no se registra existencia de una ONG o empresa privada con injerencia en la zona. “(Antes del tambo) No había nada, antes que vengan los tambos no había nada, no se organizaban.” Poblador 4, Occopata.

Con relación a otros criterios asociados como el liderazgo y la capacidad de negociación, resaltan solo en los representantes del gobierno local, mientras que los presidentes comunales tienen un mediano nivel de participación en procesos de liderazgo, negociación y asociación. De esta forma, aunque incipiente, existe el criterio de participación libre en los jóvenes líderes de la comunidad.

Sobre el gestor de Occopata, vale la pena poner en consideración que hay varios criterios que reflejan alto nivel de funcionamiento logrado, en la medida que tres de los cuatro criterios establecidos por Ibrahim se cumplen a cabalidad, lo que influye directamente en la relación con los actores locales identificados. Además, la interacción que logra a partir de los lineamientos del modelo de gestión facilita una vinculación externa que soporta el desarrollo del funcionamiento de los actores locales. En este sentido, la labor del gestor contribuye al apalancamiento de capacidades de los usuarios directos del tambo mediante el ejercicio y expansión de sus propias capacidades en el ejercicio de su función. “Inicialmente participaba en todas las asambleas, pero ahora siento que ellos pueden tomar sus propias decisiones, lo hacen bien y lo realizan acá en el tambo. Ahora estoy prácticamente de veedor viendo lo que acuerdan. Pero antes sí estaba ahí prácticamente el que está encabezando, porque yo quería organizarlos y ahora ya veo que es más sólida la organización, se están volviendo autónomos.” Gestor, Occopata.

En Huayllabamba, por su parte, se configura otro modelo de aprovechamiento del tambo. El gestor del tambo no ha aprovechado todas las capacidades que podría generar desde su labor, lo cual propició que otro actor local asumiera ese rol mediante el uso de la infraestructura del tambo. De esta manera, la ONG local ha propiciado la participación libre,

responsabilidad mutua en la colectividad, agencia y, en menor medida, la identidad común con la población local. Considerando que se trata de una ONG con presencia mayor a los 10 años, el tambo constituye una herramienta para su permanencia en la zona y los ayuda en el logro de sus objetivos. “El rol del tambo ha sido clave porque hay comunidades que aún no asimilan el tema de protección de humedales y bosques, piensan que es responsabilidad de las autoridades locales, entonces a partir de la preocupación de “la ONG” en el tambo se ha generado una acción de mujeres”. Representante de ONG, Huayllabamba.

En segundo lugar, se encuentra la municipalidad local puesto que puede hacer uso libre del espacio y tiene capacidad de agencia en la toma de decisiones vinculadas al tambo. Dadas las características de la población (mayoritariamente adultos mayores y niños) y la ubicación del tambo, se trata de un caso donde no se observa mucha participación de los presidentes comunales y, por lo tanto, hay menos agencia, responsabilidad e incluso identidad común. “(...) la comunidad está dispersa, pero si usted se fija acá en la comunidad solamente hay personas de la tercera edad, los jóvenes que estudian la primaria se van a estudiar a Abancay y ya casi nadie regresa, si lo hacen solamente por los beneficios que hay los jueves y los fines de semana que vienen a ver sus chacras, el resto de los días se quedan en Abancay.” Docente 2, Huayllabamba.

La distancia del tambo a la ciudad hace que el nivel de intervención de otros gestores de programas sociales o de otros ministerios sea menor, puesto que se asume que el poblador puede desplazarse al centro para recibir los servicios del Estado. Esta situación no permite que se vean algunos problemas de las comunidades, pues incluso se identificó un caso en el que una familia de ancianos con un hijo con discapacidad física y mental no sabían de la existencia de un programa social que podría haberlos beneficiado.

En esta situación, aunque inicialmente la aplicación de los documentos de gestión permitió conocer las características de la población, la poca participación e involucramiento del

gestor impidieron que se refleje el nivel de inclusión social esperado por el programa para hacerse efectivo.

En Pallcora sucede una dinámica de actores distinta, dado que la existencia de la empresa minera marca la pauta de las acciones del tambo. Si bien esto podría darse por el corto tiempo del gestor en la zona, también limita la capacidad de expansión de las capacidades del gestor para el desarrollo de capacidades colectivas.

De esta forma, se puede apreciar que los presidentes comunales y las autoridades locales son los que tienen mayor nivel de participación y agencia para la toma de decisiones en la medida que se pueden organizar para demandar obras o servicios a la empresa minera, mientras que esta se encarga de gestionar demandas para evitar conflictos sociales. Todos los actores coinciden en un menor nivel de responsabilidad con la colectividad para el desarrollo de actividades productivas e incluso generación de autonomía frente a la mina, hecho que incluso incide en la pérdida del sentido de identidad común. “(con referencia al tambo) Podría mejorar este servicio, de repente a través de tener un trabajo más articulado con las instituciones educativas, también con el puesto de salud, que son entidades forman parte del Estado. Tal vez sensibilizar a los padres, alumnos, docentes, cuál es la verdadera función del tambo, hasta ahorita no lo tenemos tan claro, o sea nosotros vamos, nos apoyan, pero no sabemos que funciones tiene que realizar el tambo en esta zona.” Docente 1, Pallcora.

Valdría la pena considerar en este caso el nivel de participación de un actor externo como la empresa privada para la toma de decisiones al interior del tambo. Además, la empresa tiene mayor nivel de capacidades asociadas a la negociación y vinculación externa que le aseguran una permanencia reconocida localmente. “A veces tocamos las puertas al municipio pero no hay respuesta inmediata, entonces estamos viendo de trabajar articuladamente con la empresa minera, que es un aliado más acá en la comunidad. Ellos sí dan ese apoyo”. Líder comunal 3, Pallcora.

En ninguno de los tres casos estudiados el criterio de innovación ha sido significativo lo cual podría modificar notablemente el desarrollo de funcionamientos de los actores locales involucrados.

De la gestión territorial articulada a las capacidades colectivas

Hemos visto anteriormente cómo es que la aplicación del modelo impulsado por el MIDIS, a través de los tambos del Programa PAIS, ha tenido algunos alcances y limitaciones en su implementación derivado de una serie de factores de contexto. En lo territorial, la dispersión rural limita la participación libre de los usuarios de los tambos, de forma que no se puede aprovechar adecuadamente los recursos en las comunidades comprendidas. Al interior de la propia dimensión, se limita el uso y las interacciones entre comunidades que son atendidas por un mismo tambo, con limitadas vías de comunicación entre ellos. De esta forma, en concordancia con Rojas (2008) la consideración de la geografía juega un rol importante en el despliegue de condiciones que facilite el desarrollo rural. En todos los casos hay un sentido de identidad común derivada del territorio ejemplificada con los deseos colectivos de futuro pues en todos los casos se piensa en la idea de “algo mejor” para los colectivos.

La inclusión social propiciada por el programa ha permitido ampliar la llegada del Estado mediante los tambos. Sin embargo, esto solo se refleja según la concurrencia de actores, poniendo énfasis en aquellos que tienen mayor nivel de vulnerabilidad (como los niños y los ancianos). En términos de participación, la inclusión social aún es limitada puesto que no hay interacciones que faciliten la puesta en valor de lo que los usuarios desean lograr con relación al tambo. No obstante, hay oportunidades para fortalecer este aspecto, aun cuando inicialmente se requiera más involucramiento del gestor, que contribuya con la organización el establecimiento de la colectividad y les facilite el camino hacia una mayor autosuficiencia. Un aspecto que sí es clave y que se genera en todos los tambos analizados, a propósito de la dimensión de inclusión social, es la responsabilidad mutua pues hay un especial interés por el

cuidado del prójimo y la búsqueda de mejores condiciones para la comunidad. Destaca acá que la afiliación, entendida de acuerdo con Nussbaum (2011, p. 54), como la capacidad central de vivir e identificarse con un grupo social, es innata en todas las comunidades de los casos analizados. En el caso de Pallcora, aun cuando existe un actor irregular que trastoca la forma de interactuar de las comunidades, hay sentido de cuidado y responsabilidad de la colectividad y respeto hacia la cooperación interna.

Finalmente, la articulación que postula el programa facilita una llegada más integral del Estado que es valorada positivamente por las comunidades a las que impacta y, al interior del modelo de gestión, resulta provechosa, pues influye en la dimensión territorial, en tanto hay mejor aprovechamiento de recursos, usos e interacciones y, en la dimensión de inclusión social, facilita la convocatoria. Sin embargo, contribuye de forma muy limitada con la dimensión de agencia respecto de la finalidad conjunta de la colectividad, la responsabilidad de los jóvenes hacia las personas vulnerables, más no en el sentido de identidad común como parte de las dimensiones de las capacidades colectivas establecidas por Ibrahim.

En este análisis, las características de contexto influidas por las dinámicas de los actores tienen efecto en las capacidades colectivas de los usuarios de los tambos. De esta manera, como describimos en el segundo acápite, la existencia de actores con intereses y niveles de poder distintos, pueden contribuir o limitar el despliegue de capacidades individuales, como sucede en el caso del gestor, tanto como de capacidades colectivas en cada uno de los casos analizados.

Conclusiones

- El gestor del tambo funge como el principal factor de conversión de las capacidades individuales o colectivas que puedan generarse a través de los tambos. Sus propias valoraciones y razones para valorar determinan el carácter de la intervención, así como sus alcances en las comunidades donde intervienen.
- Los actores locales que confluyen cerca de los tambos tienen una influencia directa en la forma en que se desarrollan las actividades, propiciando, en mayor o menor medida, el desarrollo de capacidades de la población usuaria.
- Se han identificado dos tipos de actores que confluyen alrededor de un tambo. Por un lado, se encuentran los actores a quienes llamamos “regulares”, que son los que se ubican geográficamente en el mismo sitio y se relacionan históricamente entre ellos, y por otro lado, están los actores “irregulares” que poseen intereses particulares y que influyen en las dinámicas generadas entre los actores regulares y el gestor del tambo. Se ha visto que aquellos lugares en donde no existen estos actores “irregulares”, se generan mayores condiciones de despliegue de capacidades colectivas, puesto que comprometen más a los actores regulares para el logro de sus objetivos comunes, fomentando mayor nivel de compromiso y participación, reforzando la relación entre los líderes y los miembros de las comunidades.
- Los actores, tanto regulares como irregulares, influyen en la determinación del tipo de relación sostenida entre las comunidades y la generación de sus capacidades. Encontramos que hay especial valor instrumental del tambo en la medida que se ven más necesidades básicas satisfechas. Esto significa que la intervención del programa, bajo el enfoque de gestión territorial articulada, no logra incidir en la generación de capacidades colectivas en aquellos lugares que ven cumplidos sus funcionamientos en otros ámbitos (como el acceso a servicios del Estado, educación privada, entre otros).

Sin embargo, donde existe clara identificación de necesidades insatisfechas, los tambos propician el despliegue de capacidades colectivas.

- Los principales actores que logran desplegar mayor cantidad de capacidades individuales son, justamente, los gestores de los tambos y los dirigentes de las comunidades locales. En el caso de Occopata, las personas que se ven como aquellas que cumplen con la mayor cantidad de criterios de capacidades colectivas, de acuerdo con Ibrahim, son los adultos jóvenes de las comunidades directamente impactadas por el tambo.
- Son principalmente los adultos jóvenes quienes movilizan las capacidades colectivas, no solo por presentar iniciativas, sino, por propiciar su funcionamiento mediante la cohesión de grupo y la convocatoria a la participación de las comunidades. En esos casos no se ha visto diferencias en el trato de hombres o mujeres que encaminan alguna iniciativa, los adultos jóvenes tienen mayor apertura para escuchar y seguir liderazgos femeninos o masculinos, siendo el principal indicador la *realización efectiva* o el cumplimiento de las promesas lo que motiva su adhesión.

Recomendaciones

La existencia de actores “irregulares”, de alguna manera influye en la forma en la que se logra gestionar los tambos respecto del establecimiento de prioridades, como se ha visto en los dos casos narrados. Sin embargo, se precisa de un mayor nivel de análisis de este tipo de actores para concluir si su participación perjudica o no la aplicación del modelo de gestión territorial articulada, aplicada por el Programa PAIS. De esta forma, en concordancia con Biggieri y Ferrannini (2016), es importante considerar la naturaleza multinivel de los procesos y adoptar estrategias que fortalezcan capacidades locales y promuevan colaboraciones territoriales.

En concordancia con Biggieri (2016) e Ibrahim (2013), se debe fomentar la participación activa de las comunidades rurales en todas las etapas del proceso de intervención, así como promover la colaboración entre gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y otros actores relevantes. Esto permitirá una comprensión más profunda de las necesidades locales, la generación de soluciones adecuadas y la creación de procesos de desarrollo sostenibles y participativos.

Las intervenciones sociales para el desarrollo en zonas rurales, como las abordadas en la presente investigación, desde la perspectiva del enfoque de desarrollo humano y considerando la colectividad, deben ser inclusivas, participativas y centradas en las personas y comunidades (Sen, 2013). Dichas intervenciones deben promover la equidad, fortalecer capacidades, abordar las múltiples dimensiones del desarrollo y fomentar la colaboración entre diferentes actores para lograr resultados sostenibles y en beneficio de las comunidades rurales. Aunque esto signifique, en primera instancia, un acompañamiento mayor del gestor, que sea gradual, en la medida en la que se transfieran conocimientos que propicien el logro de funcionamientos individuales y colectivos.

Referencias Bibliográficas

ALBINA, M. (2011). Medición del desarrollo humano a escala territorial: metodología y su aplicación a los casos de Argentina y México. *Economía, sociedad y territorio*, 11(36), pp. 273-315. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212011000200002&lng=es&tng=es)

[84212011000200002&lng=es&tng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212011000200002&lng=es&tng=es)

ALKIRE, S. (2008). Using the Capability Approach: Perspective and Evaluative Analysis. *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge University Press.

ALKIRE, S.(2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford University Press. pp. 26-49.

ALKIRE, S., Deneulin, S. (2018). El Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capacidades. Capítulo 2A. *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Ediciones Manantial. pp. 45-75.

BIGGERI, M. y Ferrannini, A. (2016). Sistemas territoriales integrados para el desarrollo humano sostenible a nivel local. *Revista española de desarrollo y cooperación*, N°. 37, 2016, pp. 77-95.

COMIM, F., Kuklys, W. (2002). 'Is poverty about poor individuals?', paper Prepared for the 27th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth Djurhamn (Stockholm Archipelago), Sweden, August. <http://www.econ.nyu.edu/iariw>

DE FERRANTI, D., Perry, G. et al (2005). How Do We Define the Rural Sector? in *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. World Bank. Washington, DC.

DURÁN, M. M. (2014). El estudio de caso en la investigación cualitativa. *Revista Nacional De Administración*, 3 (1), pp. 121–134. En: <https://doi.org/10.22458/rna.v3i1.477>

FERNÁNDEZ, J. (2018). 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.

CEPAL y FIDA, México. En:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44905/1/S1900977_es.pdf

FREDIANI, A. (2015). 'Participatory Capabilities' in *Development Practice*. DPU Working Paper 178. May 2015.

GODFREY-WOOD, R. & Mamani, G. (2017). The coercive side of collective capabilities: Evidence from the Bolivian Altiplano. *Journal of Human Development and Capabilities*. pp. 75-88.

IBRAHIM, S. (2006). From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help. *Journal of Human Development and Capabilities*, November 2006, Vol. 7 Issue: 3, pp. 397-416, 20.

IBRAHIM, S. (2013). Collective capabilities: What are they and why are they important. *Maitreyee: E-bulletin of the Human Development and Capability Association*. Number 22, June 2013. pp. 4-8.

IBRAHIM, S. (2017). How to Build Collective Capabilities: The 3C-Model for Grassroots-Led Development. *Journal of Human Development & Capabilities*. Vol. 18 Issue 2, pp. 197-222.

IBRAHIM, S. (2018). "Colectividades y capacidades" en América Latina en *Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Ediciones Manantial. pp. 77-90.

INEI (2015). Resultados del empadronamiento de la población y vivienda en el ámbito de influencia de los tambos.

INEI (2017) Apurímac: resultados definitivos. Tomo 1. Lima: Instituto Nacional de Estadística.

En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf;

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1557/03TOMO_01.pdf

IPE(2019). Índice de Competitividad Regional. Instituto Peruano de Economía. En:
https://incoreperu.pe/portal/images/financepress/ediciones/INCORE_2019_FINAL.pdf

LICEAGA, G. (2013). El concepto de comunidad en las ciencias sociales latinoamericanas: apuntes para su comprensión, en Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos Americanos Nueva Época, 3-2013, pp. 57-85. En: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/1205>

MACDONALD, C. (2012). Understanding participatory action research: A qualitative research methodology option. Canadian Journal of Action Research (CIAR) Volume 13, Issue 2, 2012, pp. 34-50.
https://www.researchgate.net/publication/274063607_Understanding_participatory_action_research_A_qualitative_research_methodology_option

MIDIS (2014). Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: Lima. Consultado el 13 de setiembre de 2021 en:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2023349/PNDIS_DS%20003-MIDIS-2016.pdf.pdf

MIDIS (2017). Manual de Operaciones del Programa nacional de Tambos. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

NUSSBAUM, M. (2012). Crear capacidades: Propuesta para el Desarrollo Humano. Paidós: España. 1ra edición.

PEREIRA, G. (2006). Capacidades Individuales y Capacidades Colectivas. Sistema. No. 195, pp. 35-51.

PEREIRA, G. (2007). Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de políticas sociales. Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política N° 36, enero-junio. pp. 143-165..

PNUD (2019). El Reto de la Igualdad: Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima.

PREISSING, J. (2016). Compendio de análisis del Programa Nacional Tambos / [elaboración de contenidos: John Preissing et al.] 1a ed. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Lima

REYES MOREL, A. (2008). Comunidades de significación como capacidades colectivas. Una revisión comunitarista de la teoría de Amartya Sen. Areté: Revista de Filosofía Vol. XX, N° 1. pp. 137-63.

ROJAS, J. (2008). La Agenda Territorial del Desarrollo Rural en América Latina. Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 96, abril 2008. En:

<http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la>

SANTOS, M., Samman, E. y Yalonetzky, G. (2009). Agencia de los padres y logros de los hijos: Explorando el caso de América Latina. Preparado para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2009 de América Latina y El Caribe. OPHI Research in Progress.

SEN, A. (2013). Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta. Argentina.

SEPÚLVEDA, S., Rodríguez, A. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. IICA. Costa Rica. En: <http://repiica.iica.int/docs/B0400e/B0400e.pdf>. pp. 67-70, 89-94.

TAYLOR, S.J. y Bogdan, R. (1994). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Paidós. España. 2da reimpresión.

VARGAS, S. y C. Trivelli (2017). Transitando del Discurso a la Práctica: Conexiones y Reflexiones sobre Desarrollo Humano y Política Pública a partir de la Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú. En: Muñoz, Ismael, Marcial Blondet y Gonzalo Gamio (eds). Ética, Agencia y Desarrollo Humano (Lima: Fondo Editorial PUCP). pp. 213-232.

VARGAS, S. (2018). Políticas de Desarrollo Rural en América Latina en Introducción al enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina. Ediciones Manantial. pp. 399-415.

VIVIENDA (2015). Programa Nacional Tambos: Memoria 2013-2015. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Lima: 2015. 1ª ed.

VIVIENDA (2016). Compendio de Análisis del Programa Nacional Tambos. Gobierno de la República del Perú. pp. 13-47.

VIVIENDA (2014). Impactos de corto plazo en la población rural y rural dispersa. Programa Nacional Tambos. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

VOLKERT, J. (2013). Concepts of Agency, Sustainable Human Development (SDH) and Collective Abilities. Maitreyee: E-bulletin of the Human Development and Capability Association. Number 22, June 2013.

YARASCA, C. (2019). El problema de la distancia. Las plataformas multisectoriales “tambos” como una oportunidad proyectual sistemática para el territorio rural peruano. Revista Rita N° 11, mayo 2019, pp. 150-165. En:
<http://ojs.redfundamentos.com/index.php/rita/article/view/429/383>)



ANEXOS

Ficha de registro

Unidad de análisis 1: El escenario	
Aspectos para observar	Referentes empíricos
Escenario físico	Dimensiones Ventilación y temperatura Materiales de apoyo
Disposición de los miembros de la colectividad	Forma en la que se ordenan en el espacio. Formación de grupos realizados en actividades conjuntas como diagnóstico participativo, reuniones comunales, etc.
Unidad de análisis 2: Las interacciones	
Aspectos para observar	Referentes empíricos
Trato entre los miembros	Frecuencia de interacciones de cada miembro registrado en las actas de reunión. Forma en la que se expresan para organizarse registrado en las actas de reunión. Forma en la que hacen partícipes a otros miembros registrado en las actas.
Ejercicio de autoridad	Identificación de líderes Permisos y restricciones Premios y sanciones Selección de expositores Forma en la que se establece la participación
Pasos y procedimientos	Uso de materiales Frecuencia y énfasis de contenidos desarrollados en las reuniones. Uso de otros recursos de comunicación según registro.

Guía de preguntas para tambero y/o funcionario vinculado al programa

Dimensiones	Preguntas
Enfoque territorial	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se organizan los tambos? 2. ¿A qué distancia se encuentra el tambo respecto a las comunidades? 3. ¿Con qué servicios/ productos del Estado cuenta el tambo que usted gestiona? 4. ¿Cómo organiza el espacio y bienes concedidos al tambo? 5. ¿Qué usos se le ha dado al tambo? 6. ¿De qué manera las comunidades participan en el proceso de autogestión?

	<p>7. ¿Sabe usted si la ubicación del tambo guarda alguna relación con una representatividad local?</p> <p>8. ¿De qué manera considera usted que se guarda relación con el enfoque de territorialidad?</p>
Inclusión social	<p>9. ¿Cuál es el tipo de servicio del Estado solicitado de forma más recurrente?</p> <p>10. ¿Cuál es la programación?</p> <p>11. ¿Cómo se programan los servicios que ofrece el tambo?</p> <p>12. ¿cómo ve la organización comunal local?</p> <p>13. ¿Considera que la existencia del tambo en la zona ha influido localmente? ¿De qué manera?</p> <p>14. ¿Qué otros usos le dan la comunidad (o las comunidades) al tambo?</p> <p>15. ¿Qué otros usos le dan las instituciones que hacen uso del tambo?</p>
Agencia humana	<p>16. ¿Cómo se toman las decisiones en la comunidad?</p> <p>17. ¿Qué hace la comunidad cuando requiere algún servicio en particular?</p> <p>18. ¿Conoce de algún caso en el que la organización comunal haya interferido en alguna familia? (violencia familiar, apoyo a quienes hayan perdido un familiar, etc.)</p> <p>19. ¿Cree usted que las comunidades consideran importante o aprecian al tambo?</p> <p>20. ¿Cómo considera que valoran los servicios recibidos?</p> <p>21. ¿Considera que tambo ha contribuido en la generación/fortalecimiento de la organización comunal? ¿de qué forma?</p> <p>22. ¿Cree usted que las comunidades consideran importante su organización comunal? ¿por qué?</p> <p>23. ¿Cómo ve usted el tambo a futuro?</p> <p>24. ¿Cómo cree que las comunidades lo ven a futuro?</p> <p>25. ¿Considera que en algún momento el tambo pueda operar sin los tamberos?</p> <p>26. ¿De qué forma las comunidades aportan al tambo?</p> <p>27. ¿Cómo era la organización comunal cuando llegó el tambo a la zona? ¿Cree que ha cambiado en algo?</p>
Otros	<p>28. ¿Cómo es la relación con las comunidades?</p> <p>29. ¿Cómo es la relación con la autoridad local?</p> <p>30. ¿Cómo es la relación con los funcionarios públicos, entidades privadas o de la sociedad civil que hacen uso de los tambos?</p>

Guía de preguntas para autoridad local

Dimensiones	Preguntas
Enfoque territorial	<p>1. ¿Conoce usted los tambos? ¿Ha trabajado con ellos?</p> <p>2. ¿De qué forma trabaja con ellos?</p> <p>3. ¿Conoce usted cómo se organizan los tambos?</p> <p>4. ¿Conoce su ubicación y a las comunidades a las que atiende?</p>

	<p>5. ¿Conoce con qué servicios/ productos del Estado cuenta el tambo que usted gestiona?</p> <p>6. ¿Cómo organiza el espacio y bienes concedidos al tambo?</p> <p>7. ¿Conoce qué usos se le ha dado al tambo?</p> <p>8. ¿Sabe usted de qué manera las comunidades participan en el proceso de autogestión?</p> <p>9. ¿Sabe usted si la ubicación del tambo guarda alguna relación con una representatividad local?</p> <p>10. ¿De qué manera considera usted que se guarda relación con el enfoque de territorialidad?</p> <p>11. ¿Usted ha hecho uso de los tambos? ¿Qué le pareció?</p>
Inclusión social	<p>12. ¿Conoce cuál es el tipo de servicio del Estado solicitado de forma más recurrente?</p> <p>13. ¿Conoce cuál es la programación?</p> <p>14. ¿sabe usted cómo se programan los servicios que ofrece el tambo?</p> <p>15. ¿Cómo ve la organización comunal local?</p> <p>16. ¿Considera que la existencia del tambo en la zona ha influido localmente? ¿De qué manera?</p> <p>17. ¿Cómo se relaciona el tambo con las comunidades?</p> <p>18. ¿Cómo es el trato de los tamberos o los funcionarios que acuden al tambo?</p> <p>19. ¿Ha notado usted dificultades o problemas en la implementación del programa y las actividades conjuntas?</p> <p>20. ¿Sabe qué otros usos le dan la comunidad (o las comunidades) al tambo?</p> <p>21. ¿Sabe qué otros usos le dan las instituciones que hacen uso del tambo?</p>
Agencia humana	<p>22. ¿Cómo se toman las decisiones en la comunidad?</p> <p>23. ¿Qué hace la comunidad cuando requiere algún servicio en particular?</p> <p>24. ¿Conoce de algún caso en el que la organización comunal haya interferido en alguna familia? (violencia familiar, apoyo a quienes hayan perdido un familiar, etc.)</p> <p>25. ¿Cree usted que las comunidades consideran importante o aprecian al tambo?</p> <p>26. ¿Cómo considera que valoran los servicios recibidos?</p> <p>27. ¿Considera que tambo ha contribuido en la generación/fortalecimiento de la organización comunal? ¿de qué forma?</p> <p>28. ¿Considera que las personas valoran positivamente a la organización generada? ¿por qué?</p> <p>29. ¿Cómo ve usted el tambo a futuro?</p> <p>30. ¿Cómo cree que las comunidades lo ven a futuro?</p> <p>31. ¿Considera que en algún momento el tambo pueda operar sin los tamberos?</p> <p>32. ¿De qué forma las comunidades aportan al tambo?</p> <p>33. ¿Cómo era la organización comunal cuando llegó el tambo a la zona? ¿Cree que ha cambiado en algo?</p> <p>34. ¿Qué opinión le merece el programa PAIS?</p>

Guía de preguntas para líderes locales

Dimensiones	Preguntas
Inclusión social	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es el tipo de servicio del Estado solicitado de forma más recurrente? 2. ¿Cuál es la programación? 3. ¿Cómo se programan los servicios que ofrece el tambo? 4. ¿cómo ve la organización comunal local? 5. ¿Considera que la existencia del tambo en la zona ha influido localmente? ¿De qué manera? 6. ¿Cómo es la relación con las comunidades? 7. ¿Cómo es la relación con la autoridad local? 8. ¿Cómo es la relación con los funcionarios públicos, entidades privadas o de la sociedad civil que hacen uso de los tambos? 9. ¿Qué otros usos le dan la comunidad (o las comunidades) al tambo? 10. ¿Qué otros usos le dan las instituciones que hacen uso del tambo?
Participación libre	<ol style="list-style-type: none"> 11. ¿Cómo emplean el tambo? ¿De qué manera consideran que se organizan las actividades en el tambo? 12. ¿Cómo es la participación en las reuniones organizadas en el tambo? 13. ¿Cada cuánto tiempo se reúnen? 14. ¿Cómo se registra la participación de su comunidad en las reuniones? 15. ¿Cómo llegan a acuerdos sobre las prioridades (servicios priorizados del tambo) para la comunidad? 16. Si usted tiene alguna necesidad de un servicio en particular (DNI, programa social), ¿cómo lo manifiesta para que pueda ser atendido por el tambo? 17. ¿Quién lidera las sesiones/ reuniones comunales? 18. ¿Cómo se estableció que esa persona sea quien lidere las sesiones? 19. ¿Cómo considera que es esa relación con usted y con el grupo? 20. ¿Las mujeres participan en las sesiones? ¿Cuántas? 21. ¿Qué tan participativas son las mujeres en las sesiones? ¿Por qué? 22. ¿Sabe si existen reuniones sólo para mujeres? 23. ¿Considera que el líder de la comunidad lo representa bien? 24. ¿Cómo califica su gestión? 25. ¿Qué característica debería tener el líder de la comunidad? 26. ¿Qué ha obtenido gracias a la organización de ustedes en su comunidad? 27. ¿Considera que la organización le ha traído beneficios económicos, sociales, culturales o políticos? ¿Cuáles serían éstos? 28. ¿Cómo es el trabajo del líder comunal? 29. ¿Sabe cómo es el trabajo de otras comunidades?

	<p>30. ¿Qué es lo que aprecia más de su comunidad?</p> <p>31. Si tuviera que mejorar en algo, ¿qué sería?</p> <p>32. ¿Cómo se ven a largo plazo? ¿Cómo cree que debería estar su comunidad?</p> <p>33. ¿Considera que el líder comunal ha sabido canalizar bien sus demandas o necesidades?</p>
Agencia humana	<p>34. ¿Usted ha participado en la toma de decisiones? ¿De qué manera?</p> <p>35. ¿Alguna vez se han discutido temas familiares en las asambleas de la comunidad? ¿Me podría indicar un caso y cómo se resolvió?</p> <p>36. ¿Cree usted que la organización le ha generado beneficios?</p> <p>37. ¿Esta organización ha sido generada a raíz del tambo o ya existía previamente?</p> <p>38. ¿Cómo ve usted el tambo a futuro?</p> <p>39. ¿Cómo cree que debería gestionarse en adelante?</p> <p>40. ¿De qué manera cree que el tambo ha contribuido a las comunidades?</p>
Responsabilidad mutua en la colectividad	<p>41. ¿De qué forma la organización comunal aporta en la vida de las familias?</p> <p>42. ¿De qué forma aporta a las mismas comunidades?</p> <p>43. ¿Cree que el programa beneficia más a los miembros de la organización comunal que al resto?</p> <p>44. ¿Cómo es la relación con quienes no participan en la organización?</p> <p>45. ¿De qué forma la organización les ayuda de forma individual?</p> <p>46. Antes del tambo, ¿existía una organización comunal? ¿Funcionaba igual que ahora o ha cambiado? ¿De qué forma?</p> <p>47. ¿Cree que el tambo interviene también en la organización? ¿De qué forma?</p> <p>48. ¿Cómo se comunican alguna decisión o se establece la agenda?</p> <p>49. ¿Si tienen alguna discrepancia, cómo lo manejan?</p> <p>50. ¿Considera que en su comunidad son unidos? ¿Por qué?</p> <p>51. ¿Cómo se organiza su colectividad para labores comunes?</p> <p>52. Cuando hay una persona con opiniones/comportamientos distintos ¿Cómo tratan con él/ella?</p> <p>53. ¿Han pensado en la importancia del tambo sobre su vida?</p> <p>54. ¿Qué lecciones han aprendido a partir del tambo?</p> <p>55. ¿Qué oportunidades considera que se han generado por el tambo?</p> <p>56. ¿Cree que el tambo ha favorecido a algunas personas más que a otras? ¿De qué manera?</p> <p>57. ¿Cómo considera que los ha beneficiado? ¿Por qué?</p> <p>58. ¿Cómo ve al tambo a futuro? ¿Cómo ve a su comunidad a futuro?</p> <p>59. ¿Cómo se ve usted en el futuro? ¿Qué oportunidades de desarrollo cree que podrían generarse?</p>

Sentido de la identidad común	60. ¿Cómo considera usted que es su comunidad y su organización? 61. ¿Qué rol cumple usted en la organización? 62. ¿Cómo se siente respecto a la organización? 63. ¿Cómo se siente respecto al tambo? 64. ¿De qué forma cree usted que el tambo lo beneficia? 65. ¿De qué forma lo beneficia la organización? 66. Como comunidad, ¿qué desean conseguir a futuro? 67. ¿Usted, qué desea conseguir en su vida personal, familiar o comunal? 68. ¿Cómo se toman las decisiones en casa? 69. Cuando usted tiene una idea, ¿cómo se plantea a su familia? 70. ¿Qué características debe tener uno para ser miembro de su organización?
-------------------------------	--

Guía de Preguntas para miembros de la comunidad

Dimensiones	Preguntas
Participación libre	1. ¿Cómo emplean el tambo? ¿De qué manera consideran que se organizan las actividades en el tambo? 2. ¿Cómo es el esquema de participación en las reuniones organizadas en el tambo? 3. ¿Cada cuánto tiempo se reúnen? 4. ¿Cómo se registra la participación de su comunidad en las reuniones? 5. ¿Cómo acuerdan los servicios que quieren que el tambo traiga a la comunidad? 6. Si usted tiene alguna necesidad de un servicio en particular (DNI, programa social), ¿cómo lo manifiesta para que pueda ser atendido por el tambo? 7. ¿Quién lidera las sesiones/ reuniones comunales? 8. ¿Cómo se estableció que esa persona sea quien lidere las sesiones? 9. ¿Cómo considera que es esa relación con usted y con el grupo? 10. ¿Las mujeres participan en las sesiones? ¿Cuántas? 11. ¿Qué tan participativas son las mujeres en las sesiones? 12. ¿Sabe si existen reuniones sólo para mujeres? 13. ¿Considera que el líder de la comunidad lo representa bien? 14. ¿Cómo califica su gestión? 15. ¿Qué característica debería tener el líder de la comunidad? 16. ¿Qué ha obtenido gracias a la organización de ustedes en su comunidad? 17. ¿Considera que la organización le ha traído beneficios? ¿Cuáles serían éstos? 18. ¿Cómo es la relación entre el líder y su comunidad? ¿Cómo es con las otras comunidades? 19. ¿Cómo se ven a largo plazo? ¿Cómo cree que debería estar su comunidad?

	<p>20. ¿Considera que el líder comunal ha sabido canalizar bien sus demandas o necesidades?</p> <p>21. ¿Qué otras personas se perfilan para ser líderes? ¿Por qué lo cree así?</p>
Agencia humana	<p>22. ¿Usted ha participado en la toma de decisiones? ¿De qué manera?</p> <p>23. ¿Alguna vez se han discutido temas familiares en las asambleas de la comunidad? ¿Me podría indicar un caso y cómo se resolvió?</p> <p>24. ¿Cree usted que la organización le ha generado beneficios?</p> <p>25. ¿Considera usted que es bueno la organización generada?</p> <p>26. ¿Esta organización ha sido generada a raíz del tambo o ya existía previamente?</p> <p>27. ¿Cree que el tambo ha favorecido el fortalecimiento de la organización?</p> <p>28. ¿Cómo ve usted el tambo a futuro?</p> <p>29. ¿Cómo cree que debería gestionarse en adelante?</p> <p>30. ¿De qué manera cree que el tambo ha contribuido a las comunidades?</p> <p>31. ¿Cómo se ha generado la organización comunal?</p> <p>32. ¿Por qué cree que es importante haberse organizado?</p>
Responsabilidad mutua en la colectividad	<p>33. ¿De qué forma la organización comunal aporta a las familias?</p> <p>34. ¿De qué forma aporta a las mismas comunidades?</p> <p>35. ¿Cree usted que el tambo beneficia más a quienes participan en la organización (líderes)?</p> <p>36. ¿Cómo es la relación con quienes no participan en la organización?</p> <p>37. ¿De qué forma la organización les ayuda de forma individual?</p> <p>38. ¿Si tienen alguna discrepancia, cómo lo manejan?</p> <p>39. ¿Qué tan unidos cree que es su colectividad?</p> <p>40. ¿Cómo se organiza su colectividad para labores comunes?</p> <p>41. Cuando hay una persona con opiniones/comportamientos distintos ¿Cómo tratan con él/ella?</p> <p>42. ¿Han pensado en la importancia del tambo sobre su vida?</p> <p>43. ¿Qué lecciones han aprendido a partir del tambo?</p> <p>44. ¿Qué oportunidades considera que se han generado por el tambo?</p> <p>45. ¿Cree que el tambo ha favorecido a algunas personas más que a otras? ¿De qué manera?</p> <p>46. ¿Cómo considera que los ha beneficiado? ¿Por qué?</p> <p>47. ¿Cómo ve al tambo a futuro? ¿Cómo ve a su comunidad a futuro?</p> <p>48. ¿Cómo se ve usted en el futuro? ¿Qué oportunidades de desarrollo cree que podrían generarse?</p>
Sentido de la identidad común	<p>49. ¿Cómo considera usted que es su comunidad y su organización?</p> <p>50. ¿Qué rol cumple usted en la organización?</p> <p>51. ¿Cómo se siente respecto a la organización?</p> <p>52. ¿Cómo se siente respecto al tambo?</p>

	<p>53. ¿De qué forma cree usted que el tambo lo beneficia?</p> <p>54. ¿De qué forma lo beneficia la organización?</p> <p>55. Como comunidad, ¿qué desean conseguir a futuro?</p> <p>56. ¿Usted, qué desea conseguir?</p> <p>57. ¿Cómo se toman las decisiones en su casa?</p> <p>58. Cuando usted tiene una idea, ¿cómo se plantea a su familia?</p> <p>59. ¿Qué características debe tener uno para ser miembro de su organización?</p>
--	--

